

Universidade de Lisboa

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**Políticas de Desenvolvimento em Áreas Rurais Classificadas:
O caso português**

Susana da Cruz Clemente

Orientadora: Prof. Doutora Eduarda Pires Valente da Silva Marques da Costa

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutor em Geografia, especialidade de Planeamento Regional e Urbano.

2016

Universidade de Lisboa
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**Políticas de Desenvolvimento em Áreas Rurais Classificadas:
O caso português**

Susana da Cruz Clemente

Orientadora: Prof. Doutora Eduarda Pires Valente da Silva Marques da Costa

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de doutor em Geografia, especialidade de Planeamento Regional e Urbano.

Júri:

Presidente: Doutor José Manuel Henriques Simões, Professor Catedrático
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território

Vogais: Doutor Alfonso Mulero Mendigorri, Professor Catedrático

Facultad de Filosofia y Letras da Universidade de Córdoba

Doutora Maria Teresa Amado Pinto Correia, Professora Auxiliar com Agregação

Escola de Ciências e Tecnologia da Universidade de Évora

Doutora Maria Teresa Mendes Almeida Alves Pereira, Professora Associada com Agregação

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território

Doutora Eduarda Pires Valente da Silva Marques da Costa, Professora Associada

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território

Doutor Luís Manuel Costa Moreno, Professor Auxiliar

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território

Investigação financiada pela **FUNDAÇÃO PARA A CIÊNCIA E A TECNOLOGIA**,
através da bolsa de doutoramento: SFRH/BD/71247/2010

2016

AGRADECIMENTOS

Incidindo este trabalho sobre a *Natura 2000*, não poderia deixar de prestar um agradecimento às minhas “redes”, formais e informais.

Agradeço à Fundação para a Ciência e a Tecnologia pela bolsa que me foi atribuída e sem a qual esta investigação não teria sido viável.

Agradeço ao Professor Doutor Paulo Alberto, Diretor da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, a possibilidade que me deu de usufruir de uma licença sem vencimento em benefício da tese.

Agradeço à Direção do Centro de Estudos Geográficos, o acolhimento institucional.

Agradeço à Professora Doutora Eduarda Marques da Costa, na qualidade de Presidente do núcleo Modelação, Ordenamento e Planeamento Territorial, e na qualidade de orientadora desta tese, a liberdade e autonomia com que me permitiu desenvolver a minha investigação. O seu apoio demonstrou-me que não há impossíveis.

Agradeço a todos os colegas do MOPT, em particular ao Carlos Gonçalves cuja mestria e apoio na execução dos mapas foi crucial.

Agradeço a todos os representantes da Estrutura Local de Apoio da ITI de Castro Verde, o seu tempo e a disponibilidade com que me receberam e aceitaram participar nas entrevistas.

Agradeço às minhas amigas Filomena Rodrigues, Márcia Rodrigues, Isabel Oliveira, Sónia Cardoso e Eleonora Rocha, a amizade e o apoio dado em diferentes etapas do trabalho. Não há palavras suficientes.

Agradeço o apoio, a dedicação e a presença permanente dos meus pais e da minha “tribo”.

Last but not least, agradeço particularmente ao António e à Isabel, sem vocês a “escalada” não seria possível.

Ao Vicente

RESUMO

O tópico deste trabalho consiste na análise de políticas de desenvolvimento em áreas rurais classificadas em Portugal, mais especificamente, das estratégias e instrumentos de política agroambiental de diretiva comunitária, e sua transposição para território nacional abrangido por áreas protegidas da rede *Natura 2000*. Assim, decorrente da especificidade territorial das áreas classificadas, a investigação reflete sobre o papel que a dimensão ambiental, na sua vertente de conservação da natureza, assume nas várias políticas e medidas de desenvolvimento nacionais delineadas para estas áreas.

A partir dos anos 70, na União Europeia (UE), e em nome da eficiência económica, a Política Agrícola Comum (PAC) passa a implementar medidas estruturais que vão ter impacto na sociedade rural, mais precisamente, nas pequenas unidades agrícolas familiares sem afirmação no mercado, transformando a agricultura e, conseqüentemente, o espaço rural da União. A partir daqui a UE reconhece não só a diversidade das áreas rurais, legitimada, por exemplo, através da atribuição de Indemnizações Compensatórias para a prática agrícola em zonas de montanha e outras zonas desfavorecidas, mas também a sua multifuncionalidade e pluriatividade.

De facto, a construção de uma ruralidade que integre novas noções de proteção e conservação da natureza articula-se com o reconhecimento da multifuncionalidade do espaço rural e sustentabilidade dos processos de desenvolvimento. No entanto, os resultados revelam que, em Portugal, as questões relacionadas com a agricultura têm estado, direta ou indiretamente, sempre presentes nas políticas que têm sido propostas para o espaço rural, comprometendo a concretização plena da multifuncionalidade das áreas rurais portuguesas.

Apesar de a regressão da agricultura enquanto atividade principal, e o crescimento do plurirrendimento e da pluriatividade agrícolas, terem alterado o funcionamento económico das áreas rurais portuguesas, a redefinição «compulsiva» do espaço rural português está ainda associada em excesso à modernização, e ao aumento, da produção e produtividade agrícolas. De modo análogo, a integração do ambiente, na sua componente de conservação da natureza, nos programas de desenvolvimento rural em Portugal, está praticamente confinada aos compromissos assumidos pelo país no âmbito das políticas de desenvolvimento rural e de ambiente da UE, e não é assumida como estratégia de desenvolvimento rural sustentável.

É, todavia, possível encontrar, nestes processos, estratégias de política que legitimam modelos de desenvolvimento integrados para as áreas rurais. A Intervenção Territorial Integrada (ITI) de Castro Verde apresenta-se como um caso de sucesso de aplicação das medidas agroambientais em Portugal. Este caso evidencia que as estratégias de desenvolvimento rural assentes na componente de conservação da natureza, podem servir os objetivos de requalificação das áreas rurais desfavorecidas, quando as medidas são adaptadas aos territórios e desenhadas de «baixo para cima», demonstrando, igualmente, que, nos processos de desenvolvimento rural sustentável, os modelos da governança territorial rural assumem extrema relevância.

Palavras-chave: políticas, desenvolvimento rural, áreas rurais classificadas, rede *Natura 2000*, ITI de Castro Verde.

ABSTRACT

The topic of this thesis is the analysis of development policies in classified rural areas in Portugal, specifically, of strategies and tools of agricultural and environmental policy pursuant to European Union directives, and of their application in those parts of the Portuguese countryside included in protected areas of the *Natura 2000* network. Focusing on the territorial specificity of the classified areas, the research analyses the role which the environmental dimension, in its form of nature conservation, assumes in the several policies and national development measures drafted for such areas.

From the 1970's on, the EU Common Agricultural Policy (CAP) started implementing structural measures with impact on rural society, namely, on the small family agricultural units without market standing, thus broadly transforming agriculture and the rural space of the Union. Thereafter, the European Union recognises not only the diversity of rural areas - legitimised, for example, by the attribution of subsidies for agricultural activity in mountain zones and other less favoured areas -, but also their multi-functional and pluriactive nature.

In fact, the construction of a "rurality" assuming novel notions of nature protection and conservation is linked to the recognition of the multifunctional nature of rural space and of the sustainability of development processes. The results thereof reveal, however, that, in Portugal, issues relevant to agriculture have always been present in the policies advanced for rural space, affecting thus the full implementation of a multifunctional structure in Portuguese rural areas.

In spite of the change of the nature economic activity in Portuguese rural areas - brought about by the regression of agriculture as the main activity, as well as by the growth of agricultural multi-income and pluriactivity -, the "compulsory" redefinition of Portuguese rural space is still excessively linked to the modernization and growth of agricultural production and productivity. Similarly, the inclusion of the environment, in its form of nature conservation, in programs of rural development in the country, is practically confined to Portugal's political commitments within EU rural development and environmental policy, and is not assumed as a sustainable rural development strategy.

It is, nevertheless, possible to find, within such policies, strategies underwriting models of integrated development for rural areas. Castro Verde's Territorial Integrated Intervention (ITI) is an instance of a successful application of agri-environmental measures in Portugal. This study case show how rural development strategies, based on nature conservation, are able to fulfil the aim of less-favoured rural areas requalification, if only the adopted measures are adjusted to the territories under intervention, and are designed from a "bottom-up" perspective. It can thus be conclusively shown how, in processes of sustainable rural development, models of territorial rural governance prove to be extremely relevant.

Keywords: policy, rural development, classified rural areas, *Natura 2000* network, Castro Verde ITI.

Índice

RESUMO	v
ABSTRACT	vii
ÍNDICES	ix
Índice	ix
Índice de Figuras	xiii
Índice de Tabelas	xv
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	xvii
Introdução	1
Capítulo 1 Concetualizações teóricas em torno do conceito de Desenvolvimento	13
1.1 O Paradigma Funcionalista e as teorias de desenvolvimento de inspiração keynesiana	15
1.2 O Paradigma Territorialista e as teorias de desenvolvimento endógeno	20
1.3 Outros Desenvolvimentos: o global, o local e a sustentabilidade	26
1.4 Desenvolvimento Rural	32
1.4.1 Desenvolvimento Rural em áreas rurais desfavorecidas ou marginalizadas	35
1.4.2 Desenvolvimento Rural por quem? Instituições, atores, governo e governança	38
Capítulo 2 Definir espaço rural	45
2.1. Da sua transformação	46
2.2. ...À sua diferenciação Interna	49
2.3 Espaço rural: diferentes perspetivas para a sua classificação na União Europeia	54
2.4. Uma redefinição da ruralidade: o espaço rural como reserva de qualificação ambiental	69
Capítulo 3 Sobre Áreas Protegidas	77
3.1 Os primórdios	77
3.1.1 Da Época Medieval	77
3.1.2 ...À criação da primeira área protegida do mundo moderno	80
3.2 A emergência de uma política internacional de conservação da natureza	83
3.2.1 Os organismos internacionais	85
3.2.2 As convenções e os acordos internacionais	87
3.3 Áreas protegidas no mundo	92

3.3.1 A criação de uma nomenclatura padrão	92
3.3.2 O estado da questão	99
3.4 Áreas Protegidas: desafios hoje	102
3.4.1 Que modelos de gestão?	103
3.4.2 Que modelos de governança?	108
3.4.3 Gestão efetiva e boa governança em áreas protegidas	110
3.5. Áreas protegidas e serviços ecossistêmicos	115
Capítulo 4 Áreas protegidas na Europa	121
4.1 Os primeiros parques nacionais e a emergência de uma política europeia de conservação da natureza	122
4.2. O papel das organizações internacionais europeias	126
4.3 Conselho da Europa: a paisagem e a herança natural	129
4.4 União Europeia: o ambiente como política comum	134
4.4.1 Os Programas de Ação em Matéria de Ambiente	139
4.4.2 A política de conservação da natureza e da biodiversidade na União Europeia	144
4.5 A estratégia pan-europeia para a conservação da natureza e da biodiversidade ...	153
4.5.1 A rede <i>Emerald</i>	157
4.5.2 A rede <i>Natura 2000</i>	160
Capítulo 5 Território, desenvolvimento rural e coesão na Europa	171
5.1. As políticas da União Europeia e o desenvolvimento em meio rural: breve evolução	172
5.1.1 Da PAC à inclusão do desenvolvimento rural na Política de Coesão	174
5.1.2 O Segundo Pilar da PAC ou a emergência da PDR	195
5.1.3 O desenvolvimento rural no pós-2013: coordenação e coerência?	211
5.2. O Território: a "nova" dimensão das políticas europeias	220
5.2.1 Do desenvolvimento transnacional	220
5.2.2 ...À coesão territorial do espaço europeu	224
5.3 Os territórios rurais enquanto contexto das políticas de desenvolvimento europeias: integração ou horizontalização?	232
Capítulo 6 A integração da conservação da natureza e biodiversidade nas políticas rurais europeias	241
6.1. A ambientalização da Agricultura na União Europeia	243
6.2 A Política Agroambiental e as Diretivas Natureza	254
6.2.1 O primeiro Programa Agroambiental	255
6.2.2 O segundo Programa Agroambiental	258
6.2.3 O terceiro Programa Agroambiental	263

6.3 A aplicação da Política Agroambiental na União Europeia no período 2007-2013 .	267
6.4. A Política Agroambiental e as Diretivas Natureza no novo quadro de programação	283
6.5 A valorização da componente de conservação da natureza nas estratégias de desenvolvimento rural.....	286
6.6 Rede Natura 2000 e Coesão Territorial na União Europeia: uma nota final.....	291
Capítulo 7 Mundo Rural, desenvolvimento e coesão em Portugal: breve evolução das políticas nacionais para o espaço rural	297
7.1 O período pré-comunitário ou os primórdios da intervenção rural	298
7.2 O primeiro Quadro Comunitário de Apoio	305
7.3 O segundo Quadro Comunitário de Apoio	310
7.3.1 O Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal (PAMAF).....	312
7.3.2 O Programa Operacional Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (PPDR)	315
7.3.3 O Programa LEADER II.....	318
7.4 O terceiro Quadro Comunitário de Apoio	320
7.4.1 O Programa AGRO	325
7.4.2 A Medida AGRIS	327
7.4.3 O Plano RURIS e o Programa LEADER+	328
7.5 O Quadro de Referência Estratégico Nacional	332
7.5.1. O Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural	335
7.5.2 O Programa de Desenvolvimento Rural do Continente	337
7.6 O Quadro Estratégico Comum.....	340
7.6.1 O Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020	345
7.7 “Um rural que já não é agricultura, mas que ainda não é outra coisa”	347
Capítulo 8 A conservação da natureza no rural e a conservação da natureza no agrícola: retrato territorial de Portugal Continental.....	353
8.1 A Política de Conservação da Natureza e Biodiversidade em Portugal: breve evolução	354
8.1.1 A Rede Nacional de Áreas Protegidas.....	356
8.1.2 A Rede <i>Natura 2000</i>	372
8.2 Tipologia dos municípios com áreas classificadas no âmbito da rede Natura 2000	378
8.2.1 Nota metodológica	379
8.2.2 Apresentação e caracterização dos Tipos	384
8.3 A Programação agroambiental em Portugal em 2007-2013: breve apresentação..	390
8.3.1 Nota metodológica	398

8.3.2 Do Plano Zonal à ITI de Castro Verde: breve evolução histórica.....	400
8.3.3 A ITI de Castro Verde 2007-2013	409
8.4 Agricultura, Sustentabilidade e Território	426
Considerações Finais	431
Bibliografia.....	437
1. Fontes Bibliográficas.....	437
2. Fontes Documentais e Estatísticas	469
Anexo I – Regulamentos Citados.....	471
Anexo II – Guião de Entrevista	479

Índice de Figuras

Figura 1 – Matriz da Investigação	7
Figura 2 – Abordagem Teórica	9
Figura 3 – Tipologia Urbano-Rural de Dijkstra e Poelman, 2011	60
Figura 4 – Peso relativo dos tipos Dijkstra e Poelman por área, população, emprego e PIB (UE27).....	62
Figura 5 – Tipologia Estrutural do EDORA.....	64
Figura 6 – Relação entre os tipos Dijkstra e Poelman e os tipos estruturais em termos de área, emprego e PIB (UE27)	65
Figura 7 – Tipologia de Performance do EDORA 2013	67
Figura 8 – Áreas protegidas marinhas e terrestres classificadas (Agosto 2014).....	101
Figura 9 – Regiões Biogeográficas da Europa - 2011	161
Figura 10 – Rede Natura UE28	164
Figura 11 – Proporção de SIC que foram classificados em ZEC por Estado-membro (%) - 2012	165
Figura 12 – Índice de Suficiência por Estado-membro UE27 (%) - 2012	167
Figura 13 – Proporção de SIC e ZPE por Região Biogeográfica UE27 (%) – 2012.....	167
Figura 14 – Proporção de Superfície Terrestre abrangida pela RN 2000, por Estado-membro (%) - 2014	168
Figura 15 – Complementaridade entre a Classificação de Áreas Rede Natura 2000 e a Classificação de Áreas Protegidas Nacionais, por percentagem de superfície terrestre, por Estado-membro (%) – 2014.....	169
Figura 16 – Cronologia do Desenvolvimento em meio rural na UE	173
Figura 17 – Arquitetura da Política de Desenvolvimento Rural em 2007-2013.....	209
Figura 18 – Distribuição Percentual da Despesa Pública Total Programada, Eixos 1-3 (%) – 2007-2013.....	271
Figura 19 – Distribuição Percentual da Taxa de Execução, Eixos 1 e 2 (%) - 2007-2013	271
Figura 20 – Peso orçamental da M214 na Programação Rural Total (%) – 2007-2013	272
Figura 21 – Medidas com maior peso na Despesa Pública Total Programada, Eixo 2 - UE27 (%) - 2007-2013	273
Figura 22 – Distribuição Percentual da Despesa Pública Total Programada, M211; M212; M214 (%) – 2007-2013	273
Figura 23 – Distribuição Percentual da Taxa de Execução, M212; M214 (%) - 2007-2013.....	274
Figura 24 – Tendência da Despesa Pública da UE em Medidas Agroambientais (milhões €) - 1993-2010	275
Figura 25 – Valor médio pago por hectare de SAU em medidas agroambientais (€/ha) - 2007-2013.....	275
Figura 26 – Proporção de SAU em Medidas Agroambientais (%) - 1998.....	276
Figura 27 – Proporção de SAU em Pagamentos Agroambientais (%) - 2012.....	277
Figura 28 – Proporção de SAU em rede Natura 2000 (%) - 2012.....	278
Figura 29 – Proporção de SAU em Sistemas Agrícolas de Alto Valor Natural (%) - 2012	279
Figura 30 – Proporção de habitats agrícolas abrangidos pela superfície terrestre dos SICs (%) - 2011.....	280
Figura 31 – Distribuição Percentual da Despesa Pública Total Realizada, M213 (%) - 2007-2013	281

Figura 32 – Distribuição da SAU apoiada por Pagamentos Agroambientais (%) - 2009	281
Figura 33 – Distribuição da SAU apoiada por pagamentos agroambientais, por tipo de compromisso (%) - 2009.....	282
Figura 34 – Mapa de elegibilidade QCA I 1989-1993	307
Figura 35 – Mapa de elegibilidade QCA II 1994-1999	311
Figura 36 – Mapa de elegibilidade QCA III 2004-2006	322
Figura 37 – Mapa de elegibilidade QREN 2007-2013.....	334
Figura 38 – Mapa de elegibilidade QEC 2014-2020	343
Figura 39 – Repartição por área de intervenção do FEOGA-Orientação e do FEADER aplicado em Portugal (%) - 1989-2011	350
Figura 40 – Índice sintético de desenvolvimento regional e índices parciais de competitividade, de coesão e de qualidade ambiental: situação face à média nacional (Portugal = 100), NUTS III - 2011.....	351
Figura 41 – Mapa da Rede Nacional de Áreas Protegidas	368
Figura 42 – Evolução da Rede Nacional de Áreas Protegidas em Portugal Continental (1971-2014)	372
Figura 43 – Zonas de Proteção Especial da rede Natura 2000.....	376
Figura 44 – Sítios de Importância Comunitária da rede Natura 2000.....	377
Figura 45 – Municípios com áreas classificadas no âmbito da Rede Natura 2000	378
Figura 46 – Tipologia dos municípios com áreas classificadas no âmbito da rede Natura 2000	385
Figura 47 – Distribuição Percentual da Despesa Pública Total Programada, por Subprograma (%) – 2007-2013	393
Figura 48 – Distribuição Percentual da Despesa Pública Total Programada, Subprograma 2 (%) – 2007-2013	394
Figura 49 – Distribuição Percentual da Taxa de Execução, Subprograma 2 (%) - 2007-2013...	394
Figura 50 – Zona de Proteção Especial de Castro Verde.....	410
Figura 51 – Síntese dos resultados.....	435

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Principais diferenças entre o Paradigma Funcionalista e o Paradigma Territorialista	15
Tabela 2 – O novo paradigma de Desenvolvimento Rural	34
Tabela 3 – Principais Convenções e Acordos no âmbito da Conservação da Natureza	92
Tabela 4 – Sistema de Categorias de Áreas Protegidas da IUCN de 1978	95
Tabela 5 – Sistema de Categorias de Áreas Protegidas da IUCN de 1994	96
Tabela 6 – Objetivos de Gestão das Categorias de Áreas Protegidas da IUCN de 1994	97
Tabela 7 – Sistema de Categorias de Áreas Protegidas da IUCN de 2008	99
Tabela 8 – Síntese da Relação Homem-Natureza nas Políticas de Conservação Internacional	106
Tabela 9 – Paradigma Tradicional versus Paradigma Moderno das Áreas Protegidas	107
Tabela 10 – Princípios de boa governança e resultados de desempenho	114
Tabela 11 – Definições-chave do MA	117
Tabela 12 – Nomenclatura Comum de Áreas Protegidas na Europa	131
Tabela 13 – Barómetro rede Natura 2000	163
Tabela 14 – Síntese dos vários discursos e narrativas sobre a coesão territorial	231
Tabela 15 – Regime de ajudas agroambientais 1993-1999	256
Tabela 16 – Regime de ajudas agroambientais 2000-2006	259
Tabela 17 – Medidas de Apoio ao Desenvolvimento Rural - Eixo 2	264
Tabela 18 – Prioridades da UE em matéria de Desenvolvimento Rural 2014-2020	284
Tabela 19 – Estrutura do PAMAF 1994-1999	313
Tabela 20 – Estrutura do PPDR 1994-1999	316
Tabela 21 – Estrutura do LEADER II (1994-1999)	319
Tabela 22 – Instrumentos de Política para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural no QCA III	324
Tabela 23 – Estrutura do Programa AGRO 2000-2006	326
Tabela 24 – Estrutura da Medida AGRIS (2000-2006) (FEOGA-O)	328
Tabela 25 – Estrutura do Programa LEADER + 2000-2006 (FEOGA- Orientação)	331
Tabela 26 – Orientações Estratégicas Nacionais de Desenvolvimento Rural	336
Tabela 27 – Estrutura do PRODER 2007-2013 (FEADER)	338
Tabela 28 – Plano Financeiro Inicial PRODER 2007-2013	339
Tabela 29 – Execução Financeira do PRODER 2007-2014 – Pagamentos aos Beneficiários	339
Tabela 30 – Matriz de estruturação temática do Portugal 2020	341
Tabela 31 – Ligação da Intervenção FEADER aos Domínios e Objetivos Temáticos do Portugal 2020	344
Tabela 32 – Estrutura do PDR 2014-2020 (FEADER)	346
Tabela 33 – Plano Financeiro Global PDR 2014-2020	347
Tabela 34 – Caracterização de quatro modelos para as Áreas Protegidas portuguesas aplicados entre 1971 e 2010	357
Tabela 35 – Caracterização das Áreas Protegidas da Rede Nacional de Áreas Protegidas	369
Tabela 36 – Medidas descritivas das variáveis em análise	380
Tabela 37 – Resultados da Análise de Componentes Principais	382
Tabela 38 – Caracterização dos Clusters – Média das variáveis que estão na base da ACP	386
Tabela 39 – Caracterização dos Clusters – Outras variáveis (valores médios)	388
Tabela 40 – Hierarquia de objetivos e grupos de medidas da PDR 2007-2013	391

Tabela 41 – Subprograma 2 – Gestão Sustentável do Espaço Rural.....	392
Tabela 42 – Tipos de Apoio e Incidência dos Pagamentos Agroambientais	396
Tabela 43 – Acumulação de Ajudas.....	397
Tabela 44 – Ficha de Caracterização da ZPE de Castro Verde	401
Tabela 45 – Implementação do Plano Zonal de Castro Verde - 1995-2003.....	406
Tabela 46 – Valores e modulação das ajudas do Plano Zonal de Castro Verde - 1995-2006 ...	406
Tabela 47 – Implementação dos Planos Zonais com incidência em Áreas Protegidas - 2002-2006.....	408
Tabela 48 – Condições específicas de Acesso aos apoios da ITI Castro Verde	412
Tabela 49 – Valores e modulação das ajudas ITI Castro Verde, Manutenção da rotação de sequeiro cereal-pousio - 2008-2013	413
Tabela 50 – Valores e modulação das ajudas ITI Castro Verde, Sementeira Direta - 2008-2013	413
Tabela 51 – Execução Anual da ITI de Castro verde – 2008-2014.....	414
Tabela 52 – Pagamentos Rede Natura - Apoios zonais de carácter agroambiental	425

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AACB	Associação de Agricultores do Campo Branco
ACE	Acções Comunitárias para o Ambiente
ACNAT	Acções Comunitárias para a Conservação da Natureza
ACP	Análise de Componentes Principais
AECT	Agrupamentos Europeus de Cooperação Transfronteiriça
AFN	Autoridade Florestal Nacional
AGR	Economias agrárias
AGRIS	Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural dos Programas Operacionais Regionais 2000-2006
AGRO	Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural 2000-2006
ANU	Áreas não urbanas
AP	Áreas Protegidas
ASCI	Areas of Special Conservation Interest
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
AUE	Acto Único Europeu
AVNA	Acção de Valorização do Norte Alentejano
BCAA	Boas Condições Agrícolas e Ambientais
BEI	Banco Europeu de Investimento
CAP	Common Agriculture Policy
CBD	Convention on Biological Diversity
CCE	Comissão das Comunidades Europeias
CE	Comunidade Europeia
CEC	Commission of European Communities
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CN	Cabeça Normal
CNPPA	Commission on National Parks and Protected Areas
CoE	Council of Europe ou Conseil de l'Europe
COMPETE	Programa Factores de Competitividade 2007-2013
COMPETE2020	Programa Operacional Competitividade e Internacionalização 2014-2020
CR	Economias de consumo rural
CTE	Cooperação Territorial Europeia
CUE	Conselho da União Europeia
DLBC	Desenvolvimento Local de Base Comunitária
DRAPAL	Direção Regional de Agricultura de Pescas do Alentejo
DSS	Economias diversificadas - setor secundário forte
DSP	Economias diversificadas - setor dos serviços privados forte
EC	European Community
ECNC	European Centre for Nature Conservation

ECOSOC	Conselho Económico e Social da ONU
EDEC	Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário
EDORA	European Development Opportunities for Rural Areas
EDS	Estratégia de Desenvolvimento Sustentável
EEA	European Environment Agency
EEB	European Environmental Bureau
EEC	European Economic Community
EfE	Environment for Europe/Ambiente para a Europa
EFTA	European Free Trade Association
EIONET	European Environment Information and Observation Network
ELA	Estrutura Local de Apoio
ENCNB	Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade
ENDS	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
ESPON 2006	Rede Europeia de Observação do Ordenamento do Território
ESPON 2013	Rede Europeia de Observação sobre Coesão e Desenvolvimento Territorial
EU/UE	European Union/ União Europeia
EUA	Estados Unidos da América
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atómica
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FEI	Fundo Europeu de Investimento
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEP	Fundo Europeu das Pescas
FERF	Fundo Especial de Reestruturação Fundiária
FSE	Fundo Social Europeu
GAL	Grupos de Ação Local
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GPP	Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral do Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural
IA	Regiões intermédias acessíveis (próximas de uma cidade)
IBA	Important Bird Area
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e Florestas
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
ILE	Iniciativas Locais de Emprego
INP	Investimentos Não Produtivos
INTERREG	Interregional Cooperation
IPA	Instrumento de Assistência de Pré-Adesão

IPARD	Instrument for Pre-Accession Assistance in Rural Development
IQFP	Índice de Qualificação Fisiográfica da Parcela
IR	Regiões intermédias remotas
ITI	Intervenção Territorial Integrada
IUCN	International Union for Conservation of Nature
IUPN	International Union for the Protection of Nature
JASMINE	Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe ou Acção Comum de Apoio às Instituições de Microfinanciamento na Europa
JASPERS	Joint Assistance to Support Projects in European Regions ou Assistência Conjunta de Apoio a Projectos nas Regiões Europeias
JEREMIE	Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises ou Recursos Europeus Comuns para as Micro e as Médias Empresas
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas ou Apoio Europeu Comum para o Investimento Sustentável em Zonas Urbanas
LAU	Local Analysis Unit
LEADER	Ligação Entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural
LPN	Liga Para a Protecção da Natureza
MA	Millenium Ecosystem Assessment
MaB	Man and Biosphere
MDG	Millennium Development Goals
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais
OCM	Organizações Comuns de Mercados
OCDE	Organization For Economic Co-operation and Development
ODIANA	Acção de Valorização do Baixo Guadiana
OEC	Orientações Estratégicas Comunitárias
OID	Operação Integrada de Desenvolvimento
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMD	Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAB	Produto Agrícola Bruto
PAC	Política Agrícola Comum
PAFs	Prioritised Action Frameworks
PAMAF	Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal 1994-1999
PDAR	Programas de Desenvolvimento Agrícola Regional
PDI	Programas de Desenvolvimento Integrado
PDM	Plano Diretor Municipal
PDR	Política de Desenvolvimento Rural
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PDR2020	Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020

PDRITM	Projecto de Desenvolvimento Rural Integrado de Trás-os-Montes
PEBLDS	Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy
PECO	Países da Europa Central e Oriental
PEDAP	Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura em Portugal
PEDIP	Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa
PEEN	Pan-European Ecological Network
PENDR	Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural
PEOT	Plano Especial de Ordenamento do Território
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PIDR	Planos Integrados de Desenvolvimento Regional
PIM	Pogramas Integrados Mediterrânicos
PME	Pequenas e médias empresas
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PNACE	Plano Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego
PNB	Produto Nacional Bruto
PNDES	Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006
PNICIAP	Programa Nacional de Interesse Comunitário de Incentivos à Actividade Produtiva
PNPG	Parque Nacional da Peneda Gerês
PNR	Programa Nacional de Reformas
PNUA	Programa da Nações Unidas para o Ambiente
POAP	Plano de Ordenamento de Área Protegida
POCH	Programa Operacional Capital Humano 2014-2020
POMTE	Programa Operacional da Modernização do Tecido Económico 1994-1999
POPH	Programa Operacional Potencial Humano 2007-2013
POSEUR	Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos 2014-2020
POVT	Programa Valorização do Território 2007-2013
PoWPA	Programme of Work on Protected Areas
PPDR	Programa Operacional Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional 1994-1999
PRA	Regiões predominantemente rurais acessíveis
PROCÔA	Programa de Desenvolvimento Integrado do Vale do Côa
PROCOM	Programa de Apoio à Modernização do Comércio
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013
PRODOURO	Programa de Acções Específicas para o Douro
PRR	Regiões predominantemente rurais remotas
PRRN	Programa da Rede Rural Nacional
PSRN2000	Plano Sectorial da Rede <i>Natura 2000</i>

PU	Regiões predominantemente urbanas
PZCV	Plano Zonal de Castro Verde
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QEC	Quadro Estratégico Comum
QMG	Quantidades Máximas Garantidas
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RAPPAM	Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management
RIME	Regime de Incentivos às Microempresas
RNAP	Rede Nacional de Áreas Protegidas
RPU	Regime de Pagamento Único
RURIS	Plano de Desenvolvimento Rural 2000-2006
SAU	Superfície Agrícola Utilizada
SAAVN	Sistemas Agrícolas de Alto Valor Natural
SAPARD	Special Assistance for Agriculture and Rural Development
SIBR	Sistema de Incentivos de Base Regional
SIC	Sítio de Importância Comunitária
SIFIT	Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo
SIPE	Sistema de Incentivos ao Potencial Endógeno
SIR	Sistema de Incentivos Regionais
SPEA	Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves
SPSS	Statistical Package for Social Sciences
TA2020	Agenda Territorial 2020
UE15	União Europeia 15
UE27	União Europeia 27
UE28	União Europeia 28
UEM	União Económica e Monetária
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	União das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
VAB	Valor Agrícola Bruto
WCED	World Commission on Environment and Development
WCMC	World Conservation Monitoring Centre
WCPA	World Commission on Protected Areas
WDPA	World Database on Protected Areas
WWF	World Wild Fund / World Wide Fund for Nature
ZEC	Zona Especial de Conservação
ZPE	Zona de Proteção Especial

Introdução

A relação entre políticas públicas e território, no âmbito da União Europeia (UE), tem vindo a ser concretizada através de políticas mais amplas (política regional, política de biodiversidade, política marítima, etc.) ou de princípios (de coordenação, de subsidiariedade) e procedimentos (boa governança) que implicam a atribuição de uma maior relevância à territorialização de algumas políticas sectoriais e, sobretudo, a intervenções integradas de base territorial, tanto em cidades como em áreas rurais ou costeiras. Em qualquer dos casos, o território - uma cidade ou um bairro, uma área rural ou um troço da orla costeira - surge como fator agregador de políticas e de atores, em torno de uma estratégia comum, introduzindo maior eficácia e eficiência de ações públicas desenvolvidas no quadro de parcerias e de modos de governança mais ou menos alargados e flexíveis (Ferrão, 2015).

Deste processo de crescente territorialização das políticas públicas europeias não é indissociável a emergência, nos anos 80, do chamado “Paradigma Territorialista”. A assunção de que a integração funcional em sistemas de grande escala – decorrente da conceção de desenvolvimento funcionalista – não foi capaz de sustentar a superveniência de fenómenos de “desintegração regional”, visível na marginalização dos espaços rurais e das regiões periféricas, impulsionou uma transição conceptual. A ênfase é então colocada no território como recurso do desenvolvimento, mobilizável pelos diferentes atores sociais em presença. A tónica é agora posta nos níveis infranacionais que, nesta conceção, surgem como espaço privilegiado dos processos de desenvolvimento que se preconizam. Atribui-se, assim, aos atores regionais e locais um papel importante nas estratégias de desenvolvimento, nomeadamente ao incentivar e motivar desde o início a sua mobilização, tornando-os, desta forma, participantes ativos das iniciativas desenvolvidas.

Nesta conceção do desenvolvimento territorial é nuclear a noção da especificidade de cada região e, consequentemente, da sua integração territorial, através da valorização dos seus recursos endógenos. Neste sentido, o desenvolvimento em meio rural apresenta-se como um fenómeno complexo que se funda na existência de diversas atividades económicas locais, funcionando em interdependência, e pode assumir diversas formas, em articulação com a diversidade dos diferentes territórios.

A integração da componente rural em processos de desenvolvimento implica, desde logo, que estes ocorram em espaço rural, embora possam ter continuidade no espaço urbano; que se fundam nas características específicas das áreas rurais; e, consequentemente, que se desenvolvam à escala do rural (no que concerne infraestruturas e formas de povoamento), sob

o controlo das comunidades regionais e locais, por forma a permitir um desenvolvimento viável e duradouro, utilizando os recursos endógenos sem, no entanto, excluir os exógenos.

À emergência de novos modelos de desenvolvimento está, pois, associada uma redefinição do espaço rural, que lhe atribui inesperadas funções de renovação, até então esbatidas pelas conceções de desenvolvimento que marcaram o período do pós-guerra (Reis e Lima, 1998). Igualmente, e à luz do novo conceito de desenvolvimento sustentável, a perceção dos problemas ambientais evidencia a necessidade de uma transformação global da sociedade, ao reconhecer-se que o modelo de desenvolvimento assente exclusivamente no crescimento económico não é compatível com a proteção do ambiente. No que às áreas rurais se refere, isto significa a promoção de um desenvolvimento rural sustentável. É neste contexto que o espaço rural surge como espaço passível de assimilar um modelo de desenvolvimento que englobe as variáveis ambientais, uma vez que a retração da agricultura, enquanto principal setor de atividade, tem feito avultar a necessidade de diversificação das atividades em espaço rural e da sua integração na designada “fileira do ambiente e património” (Capucha, 1996).

A construção de uma ruralidade que integre novas noções de proteção e conservação da natureza articula-se com o reconhecimento da multifuncionalidade do espaço rural. O reconhecimento desta multifuncionalidade coloca a tónica num duplo movimento: por um lado, as áreas rurais especializam-se não apenas a partir das suas dinâmicas particulares e características intrínsecas, mas também pelas possibilidades de atração que oferecem em termos simbólicos, económicos e sociais; por outro lado, diversificam-se na partição e complementaridade das suas funções – simbólica, produtiva, de reserva espacial e de reserva ambiental.

A territorialização das políticas públicas e a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento são fenómenos globais. Contudo, ao nível da UE, esta reflexão não pode ser feita sem se considerar o *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário* (EDEC) que estabelece os princípios gerais para uma política de ordenamento territorial europeia. Com a adoção do EDEC, em 1999, o território surge como uma nova dimensão das políticas europeias. No entanto, o forte pendor urbano dos princípios que lhe são inerentes levantou uma série de questões sobre o futuro dos espaços rurais na geografia europeia. Se, por um lado, a importância da acessibilidade era realçada no documento, por outro lado, a lógica de competitividade económica era dominante no novo paradigma (Richardson, 2001), pois a noção de desenvolvimento regional equilibrado juntavam-se ideias de competitividade e integração económica global, em que as regiões centrais da UE eram tidas como modelo a emular pelas outras regiões (Jensen e Richardson, 2001).

No EDEC, contudo, o ambiente assume uma importância fundamental, com a defesa da elaboração de políticas que valorizem a preservação, qualificação ambiental e sustentabilidade dos territórios, nomeadamente das áreas rurais.

Mais recentemente, sob a égide do novo objetivo de coesão territorial, o discurso associado à Política de Coesão tem explorado uma série de conceitos, paradigmas ou abordagens ao desenvolvimento (desenvolvimento de base local, cooperação, *networking*, governança multinível) que são particularmente adequadas às necessidades das áreas rurais, não obstante se manter a tendência mais generalizada de conceber, tal como no EDEC, as cidades como os motores de desenvolvimento regional (Copus e de Lima, 2014). Na mesma perspetiva, a prioridade estratégica da UE de travar o declínio da biodiversidade tem servido à criação de instrumentos que promovam a integração da conservação da natureza e da biodiversidade na Política Agrícola Comum (PAC).

Uma das questões que se tem colocado a propósito da crescente identificação social e institucional entre ambiente, natureza e mundo rural, tem sido sobretudo verificada na criação de áreas protegidas em espaço rural (Figueiredo, 2003b; 2008; 2011). Igualmente, a ideia de que as áreas protegidas poderão servir à requalificação das áreas rurais marginais da Europa tem sido defendida. Novas abordagens visam integrar conservação da natureza e desenvolvimento, transformando as áreas protegidas em "paisagens vivas", nas quais são integradas diferentes funções, usos e interesses (Mose *et al.*, 2007). Esta evolução ocorre porque, por um lado, as sociedades modernas tendem a valorizar cada vez mais a natureza e a associá-la nostalgicamente ao "campo" (Mathieu e Jollivet, 1989; Mormont, 1984; 1987), e, por outro lado, porque nas políticas de desenvolvimento traçadas para o mundo rural, ao nível da UE, a ênfase colocada no papel dos espaços rurais para a preservação do ambiente e dos recursos naturais deixa entrever o crescimento deste tipo de estratégias e medidas (Figueiredo 2003b; 2008; 2011).

Torna-se, por isso, pertinente, no contexto do desenvolvimento rural, perceber que papel é atribuído ao ambiente/conservação da natureza nas políticas da UE e, em particular, nas políticas nacionais que incidem em território classificado.

Em Portugal, se, por um lado, os desafios que se colocam ao desenvolvimento rural não se esgotam na dimensão agrícola e convocam novas articulações internas na tríade ambiente, natureza e mundo rural, por outro lado, as questões relacionadas com a agricultura têm estado, direta ou indiretamente, sempre presentes nas políticas que têm sido propostas para o espaço rural nacional.

Neste quadro, e tendo como pano de fundo o estudo de políticas públicas de âmbito territorial em Portugal, esta investigação procura fazer uma análise da transposição de

diretivas comunitárias de desenvolvimento em áreas rurais classificadas para a realidade portuguesa, em torno de duas dimensões: estratégias de política e estratégias de territorialização. Assim, duas questões centrais desde logo se colocam:

- Qual o papel do ambiente, na sua componente de conservação da natureza, nas políticas de desenvolvimento delineadas para as áreas rurais classificadas portuguesas?
- Na conceção e implementação dessas políticas é contemplada a especificidade territorial das áreas rurais classificadas?

O processo de integração da política ambiental na política agrícola europeia iniciou-se nos anos 80, com o Livro Verde *Perspectives for the Common Agricultural Policy* (1985), documento que pela primeira vez aborda, de forma explícita, as preocupações da UE com as questões ambientais decorrentes da agricultura. Contudo, é em 1992, no âmbito da primeira grande reforma da PAC, que é formalmente criada a Política Agroambiental. Mais especificamente, é instituído um regime comunitário de ajudas, as designadas medidas agroambientais, relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da proteção do ambiente e da preservação do espaço natural (Regulamento 2078/92).

Do ponto de vista ambiental, o Regulamento 2078/92 constitui a mais inovadora e ambiciosa medida de acompanhamento da reforma da PAC de 1992 (Arnalte *et al.*, 1998; Lowe e Baldock, 2000), pois nela se oferece a primeira enunciação completa de uma política agroambiental no âmbito da política agrícola (Arnalte *et al.*, 1998; Lowe e Baldock, 2000).

Ainda em 1992, e tendo por base a aprovação da “Diretiva Habitats” e a proposta da Comissão Europeia para a assinatura da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CBD), a UE lança o instrumento que constitui, ainda hoje, o núcleo da sua política de conservação da natureza e, simultaneamente, o seu enquadramento legal – a rede *Natura 2000*. A rede *Natura 2000* resulta da adoção das diretivas “Aves” e “Habitats”, ambas diplomas vinculativos. Pretende ser uma rede ecológica europeia coerente de áreas protegidas, cujos objetivos fundamentais são a manutenção da biodiversidade, e a proteção e conservação dos habitats de espécies de aves, habitats naturais, e habitats de espécies da flora e da fauna, considerados ameaçados, ou significativos, no espaço da União, assegurando-lhes um estatuto de conservação favorável.

A UE considerou que a criação e manutenção da *Natura 2000* dependeriam da definição e aplicação, entre outras políticas, da PAC, pelo que definiu, como instrumento de política, a elaboração de programas agroambientais zonais para apoio de práticas agrícolas

benéficas para o ambiente, nas áreas rurais classificadas ao abrigo da rede. Deste modo, as medidas agroambientais foram alargando a sua incidência a fim de contemplar os requisitos de implementação das diretivas “Aves” e “Habitats”.

A reforma da PAC de 2003 aprofundou os instrumentos de política agroambiental através da criação de mecanismos que obrigam os agricultores ao cumprimento das diretivas ambientais da UE e à manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais. No âmbito específico do desenvolvimento rural, as questões relacionadas com o ambiente, a conservação da natureza e da biodiversidade passam a ser alvo de instrumentos específicos, de que se destaca o apoio aos agricultores sujeitos a restrições de utilização agrícola em zonas com condicionantes ambientais, os pagamentos agroambientais, ou os pagamentos *Natura 2000*.

Em Portugal, tal como nos outros países do Sul da Europa, a introdução da questão ambiental na política agrícola teve início apenas com a aplicação do Regulamento 2078/92 (Beopoulos e Damianakos, 1997; La Calle Dominguez e Velasco Arranz, 1997; Eden e Vieira, 2000; Jollivet 1997b; Lima, 2011; Mansinho e Schmidt, 1997; Pinto-Correia, 2000a; 2000b; 2001; Rodrigo, 2001a). A aplicação deste regulamento foi, todavia, pouco ambiciosa, e evadiu em grande medida a questão ambiental (Rodrigo, 2001a). A complexidade do processo de negociação do programa e a reduzida experiência de gestão institucional e administrativa da política agroambiental explicam parte do atraso verificado no arranque da execução da política agroambiental no país (Rodrigo, 2001b).

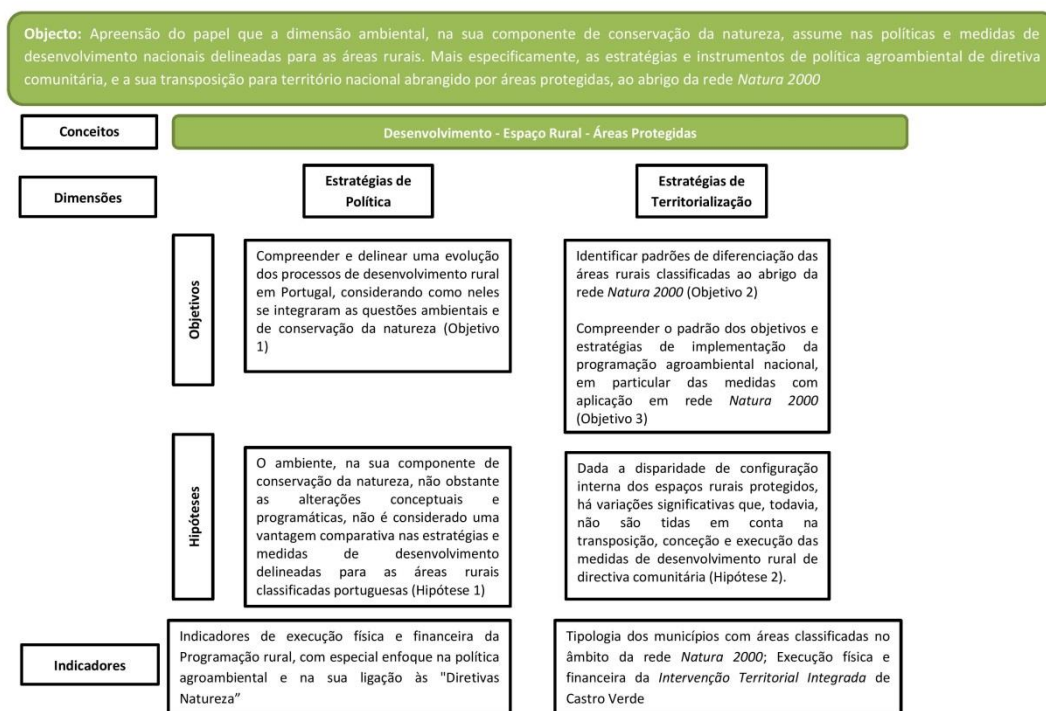
A relativa debilidade do debate nacional sobre os problemas agroambientais deriva, em parte, da perspetiva que vê a modernização da agricultura como um processo inacabado (Lowe *et al.*, 2000; Lima, 2011), e reflete a herança de um país que viveu, durante um longo período de tempo, sob um regime não democrático, que sobrevalorizava a agricultura e o mundo rural (Hoggart *et al.*, 1995). Esta última circunstância explica que a revolução de 1974 tenha conduzido a uma conceção de desenvolvimento que colocava o setor primário como último dos setores económicos e considerava a “desruralização” do país um objetivo virtuoso a atingir, por oposição à ideologia professada do regime salazarista (Mansinho e Schmidt, 1997). Paralelamente, e tal como o processo de reforma agrária veio a demonstrar, os direitos de propriedade estão profundamente enraizados no mundo rural, mesmo se de modo desigual a norte e a sul do país, pelo que Portugal tem tentado evitar abordagens regulatórias que possam ser consideradas uma interferência nos direitos de propriedade dos agricultores. Esta situação resultou em retrocessos na implementação das diretivas ambientais que afetam a agricultura, como por exemplo, as diretivas “Aves” e “Habitats” (Lowe *et al.*, 2000).

Atualmente, a rede *Natura 2000* ocupa cerca de 21% da superfície terrestre nacional. Atendendo ao facto de que as áreas rurais representam 81,4% do território continental e de que 18,4% da superfície agrícola utilizada (SAU) do Continente se encontra situada em rede *Natura*, e tal como acontece na generalidade dos Estados-membros da UE, a maior parte destas áreas localiza-se em espaço rural. À semelhança das áreas protegidas de âmbito nacional, também as áreas *Natura 2000* podem ser consideradas espaços remotos ou profundos, pelas suas características históricas e pelas suas dinâmicas demográficas e socioeconómicas (cf. Figueiredo, 2003b).

É da articulação entre a especificidade do espaço rural português e a programação agroambiental, no contexto das diretivas europeias de desenvolvimento rural, que derivam as duas principais linhas de argumentação da investigação que agora se inicia, e em cujo âmbito se procurará testá-las:

- O ambiente não é considerado uma vantagem comparativa nas estratégias e medidas de desenvolvimento delineadas para as áreas rurais classificadas;
- Os espaços rurais protegidos não são todos idênticos, devido às suas configurações internas, sendo possível encontrar variações significativas que não são tidas em consideração na transposição, conceção e execução das medidas de desenvolvimento rural de diretiva comunitária.

Figura 1 – Matriz da Investigação



A verificação do que precede pressupõe várias etapas e métodos, que ganham corpo e consistência nos oito capítulos que estruturam a investigação.

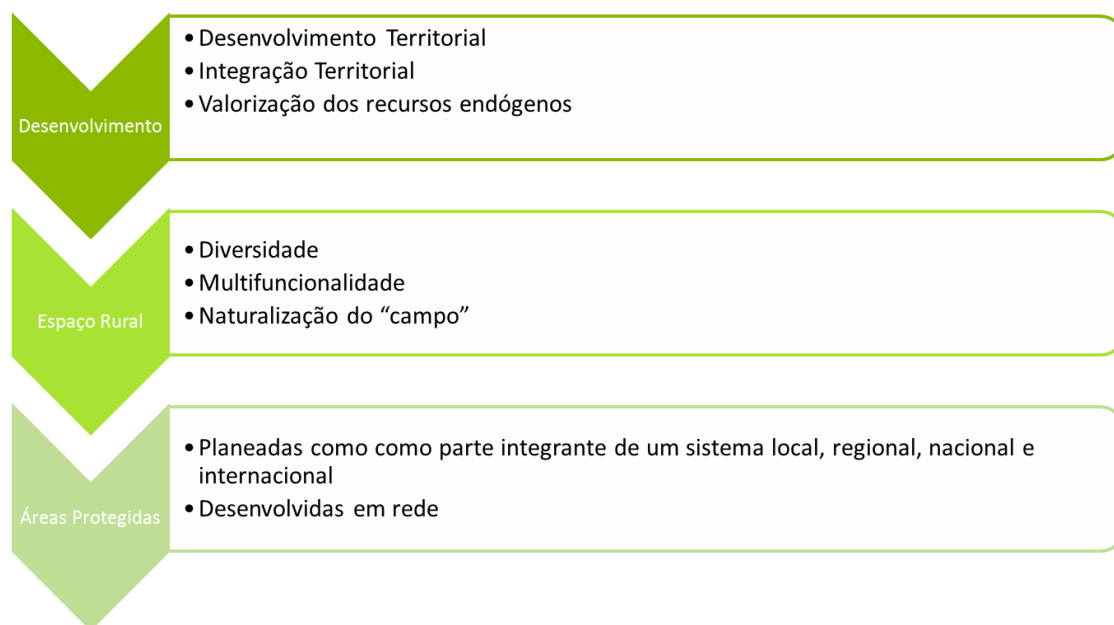
Nos capítulos 1, 2 e 3 apresenta-se, com base numa revisão da literatura relevante, uma proposta de definição dos conceitos e temáticas subjacentes à problemática do desenvolvimento rural, do espaço rural, e das áreas classificadas.

O Capítulo 1 assenta numa discussão do conceito de desenvolvimento. Para assegurar a circunscrição deste conceito, esta análise incide em teorias e conceções propostas no âmbito da Ciência Regional, mais especificamente, nos paradigmas funcionalista ou difusionista, e no territorialista. O primeiro, dominante até aos anos 60/70, funda-se nos pressupostos da integração funcional dos espaços económicos (Weaver, 1981). O segundo, emergente nos anos 80, baseia-se no princípio da integração territorial dos espaços económicos (Pedroso, 1998; Stöhr, 1981), e da coesão entre regiões (Perroux, 1987). À luz do paradigma territorialista, emergente nos anos 80, é nuclear, na conceção de desenvolvimento territorial, a noção da especificidade de cada região e, conseqüentemente, da sua integração territorial, através da valorização dos seus recursos endógenos.

O capítulo 2 tem por base uma análise da evolução do conceito de espaço rural nas ciências sociais e, simultaneamente, das transformações que o mesmo tem sofrido ao longo dos anos na UE. Da dicotomia rural-urbano e da diferenciação interna das áreas rurais deduz-se a noção operatória de heterogeneidade do espaço rural e a sua implicação na definição de políticas de desenvolvimento rural. A natureza diversa dos espaços rurais e das trajetórias de desenvolvimento rural tem sido enfatizada, criando oportunidades para abordagens territoriais integradas (Ferrão e Lopes, 2004). Esta perspetiva implica a assunção da multifuncionalidade e pluriatividade do espaço rural, e põe a tónica num duplo movimento: por um lado, a especialização do espaço agrícola e, por outro, a diversificação das atividades em espaço rural. Das diferentes funções que o espaço rural atualmente engloba destaca-se a de reserva ambiental. A frequência com que os espaços rurais são procurados por um número crescente de utilizadores, para os quais esses espaços não têm nenhuma finalidade produtiva, está na base de uma profunda transformação da definição social do espaço rural que assim se vê eleito como “natureza pura” (Nave, 2003).

O capítulo 3 tem por objetivo traçar uma evolução histórica das áreas protegidas e da política de conservação da natureza no mundo, e abordar as questões que recaem sobre as áreas classificadas na atualidade, nomeadamente no que concerne a sua gestão e governança. A conceção moderna de áreas protegidas surge nos finais do século XIX, com a criação, em 1872, do primeiro parque nacional nos EUA, o *Yellowstone National Park*. A partir daqui, a disseminação de criação de parques nacionais estende-se a outros países. Associada à criação dos primeiros parques nacionais, a ideia de conservar a natureza e de a constituir como um objetivo internacional começa a difundir-se. Em 2014, foram contabilizadas 209.429 áreas protegidas no mundo, pelo que se pode considerar o fenómeno como uma das formas mais importantes de alocação de usos do território. De uma perspetiva de gestão estática, orientada para políticas de conservação das áreas protegidas como “ilhas”, as áreas protegidas passam a ser planeadas como parte de um sistema local, regional, nacional e internacional, e desenvolvidas em rede.

Figura 2 – Abordagem Teórica



Nos capítulos 4, 5 e 6, e tendo por base a recolha e análise de dados estatísticos, bibliografia e fontes documentais, procede-se a uma abordagem às políticas da UE com intervenção no espaço rural classificado.

O Capítulo 4, dedicado à Política de Ambiente e à Política de Conservação da Natureza e da Biodiversidade na Europa, pretende traçar a emergência e evolução da classificação de áreas protegidas no continente europeu, em particular da criação da rede *Emerald*, de iniciativa do Conselho da Europa, e da rede *Natura 2000*, de iniciativa da UE. Primeiramente concebidas numa lógica de proteção localizada, através da designação de “áreas protegidas”, as políticas de conservação europeias têm evoluído para sistemas de planeamento orientados para a conservação da natureza e da biodiversidade (Jongman, 1995; Jongman *et al.*, 2004). A fragmentação da paisagem e dos habitats, observada na Europa nas últimas décadas, tem sido apontada como um problema central na manutenção da biodiversidade do Continente (EEA, 2007; 2011; Jongman *et al.*, 2011; Kuijken, 2004), suscitando a implementação de medidas de conservação não apenas em áreas protegidas mas, também, nos territórios contíguos, com o objetivo de facilitar o movimento das espécies e/ou organismos e a criação de redes de ecossistemas funcionais. Na prática, isto significa promover a conservação da natureza integrada em sistemas de planeamento do território, através do desenvolvimento de estruturas espaciais coerentes, em particular através do estabelecimento de redes ecológicas ou corredores ecológicos (Jongman, 1995).

O capítulo 5 visa descrever a evolução do que tem sido a intervenção política da UE no desenvolvimento dos seus territórios rurais e perceber o papel e importância atribuídos às áreas rurais. A análise parte da articulação de três políticas, Política de Coesão, Política Agrícola Comum e Política de Desenvolvimento Rural. Até ao início da Política de Coesão, em finais dos anos 80, a PAC constitui-se como a única real política comunitária. Neste sentido, a UE foi construída sobre a PAC: o sistema institucional da UE, os seus procedimentos e a sua linguagem derivam dessa política (Sotte, 2004). A PAC torna-se, assim, o principal veículo para o início do processo de integração europeia e para a construção de um espaço europeu comum (Gray, 2000). Para além do seu papel na fundação europeia, o peso da PAC na dotação orçamental global da UE contribuiu para que as suas sucessivas reformas fossem tratadas como uma questão maior autónoma. Por outras palavras, as reformas da PAC, em vez de igualmente considerarem as estratégias de desenvolvimento rural, em particular na sua interligação com a Política de Coesão, têm sido essencialmente sectoriais, a ser discutidas nas negociações sobre a agricultura (Sotte, 2004). Apesar de a Política de Desenvolvimento Rural ter sido constituída como segundo pilar da PAC, a agricultura foi, e continua a ser, o principal elemento de definição e de estruturação do espaço rural na UE.

O Capítulo 6, sobre o processo de ambientalização da agricultura, tem por objetivo abordar a integração da política de ambiente em geral, e em particular da política de conservação da natureza e da biodiversidade, na política agrícola. Mais especificamente, o capítulo incide sobre a Política Agroambiental na sua relação com as estratégias de desenvolvimento rural nacionais e as “Diretivas Natureza”. A Política Agroambiental foi formalmente criada nos anos 90. Concebida inicialmente como uma medida de acompanhamento da reforma da PAC de 1992, esta política constitui, desde 2007, o núcleo central da programação de desenvolvimento rural. No entanto, e apesar de constituir uma medida obrigatória nos programas de desenvolvimento rural, a sua priorização foi deixada na discricionariedade de decisão de cada Estado-membro. Neste âmbito, podem ser identificados padrões nacionais de implementação, que fazem ressaltar diversas divisões: Norte-Sul; velhos e novos Estados-membros; países/regiões com extensas áreas de montanha ou vastas zonas rurais desfavorecidas e países/regiões dominados pela agricultura intensiva; países com experiência na aplicação de medidas agroambientais e países com pouca ou nenhuma experiência nesse domínio (Buller, 2000a). À semelhança de outros países do Sul e da Europa Oriental, Portugal tem colocado ênfase sobretudo na dimensão agrícola da política agroambiental. No período 2007-2013, a programação de desenvolvimento rural assentou maioritariamente em medidas que se podem caracterizar como de tipo agro-rural.

Nos capítulos 7 e 8, a análise recai sobre Portugal Continental. O Continente configura-se como o caso de estudo desta investigação, assente numa abordagem estratificada em vários níveis de evidência e análise.

No Capítulo 7, e tendo por base a recolha e análise de dados estatísticos, bibliografia e fontes documentais, apresenta-se uma breve evolução das políticas nacionais para o espaço rural. Estabelece-se, deste modo, uma cronologia das estratégias e instrumentos de política, desde os anos 50 até ao período 2014-2020. Se, até 1986, ano de adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), as políticas públicas nacionais para o desenvolvimento das áreas rurais estiveram sempre ligadas à agricultura, após esse ano, e ao longo das últimas três décadas, o cenário pouco se alterou. Apesar do investimento realizado, no âmbito territorial nacional, as áreas rurais continuam a ser pouco competitivas e coesas, não tendo conseguido reduzir as suas assimetrias e convergir com os valores nacionais de desenvolvimento; em contrapartida, apresentam uma qualidade ambiental acima da média.

O Capítulo 8, sobre conservação da natureza em Portugal, divide-se em duas partes. Na primeira parte, aborda-se o estado da arte da análise das políticas de conservação em geral e em particular das áreas protegidas do Continente. A análise incide sobretudo na rede *Natura 2000*. Procura-se, com recurso a métodos multivariados de análise estatística, tipificar os municípios inseridos em rede *Natura 2000*, e identificar padrões de diferenciação das áreas rurais classificadas ao abrigo desta designação. Na segunda parte, faz-se uma breve apresentação da programação agroambiental, em particular da Intervenção Territorial Integrada (ITI). A ITI constituiu uma medida agroambiental do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (PRODER), aplicada em territórios da rede *Natura 2000*. A análise incide especificamente na ITI de Castro Verde. O propósito desta segunda parte consiste sobretudo na compreensão do padrão dos objetivos, e estratégias de implementação, da programação agroambiental nacional. Neste contexto, e no âmbito da análise aqui proposta, além do recurso a informação documental e estatística disponibilizada pela Autoridade de Gestão do PRODER e pelo IFAP, e de modo a apoiar a interpretação de resultados, procedeu-se à elaboração de entrevistas com atores relevantes, designadamente, responsáveis e técnicos representantes das entidades com intervenção na ITI de Castro Verde.

Por último, nas Considerações Finais, apresenta-se uma síntese dos resultados da tese. Pretende-se, deste modo, fazer um balanço, identificar os limites desta investigação e apontar desenvolvimentos eventuais para investigações ulteriores. As transformações dos territórios rurais sob análise não significam o “fim do rural”, mas sim a premência de repensar categorias de análise teórica e metodológica.

Capítulo 1 Concetualizações teóricas em torno do conceito de Desenvolvimento

O conceito de “desenvolvimento”, à semelhança de muitos outros das Ciências Sociais, tem sofrido constantes mutações. Ainda que se assuma que só ganhou estatuto científico, fundamentado e continuado, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, a origem do conceito remonta ao século XVIII, com o advento das sociedades industriais. Autores como Adam Smith, David Ricardo ou Thomas Malthus procuraram entender as causas e as perspectivas de progresso das novas sociedades saídas da Revolução Industrial, analisando as problemáticas da *mudança*, do *progresso*, do *bem-estar* ou da *riqueza* (Amaro, 2003).

Segundo Amaro (1990, 1991, 2003), a ideia de desenvolvimento dominante nas primeiras três décadas após a Segunda Guerra Mundial, os “trinta anos gloriosos”, baseou-se num conjunto de mitos, que marcaram fortemente o conceito:

- O economicismo: o crescimento económico de uma região é condição necessária e suficiente para que se verifique o seu desenvolvimento. Noutros termos, crescimento económico é sinónimo de desenvolvimento, e a acumulação de capital torna mais eficiente a evolução de um sistema produtivo centrado no crescimento.
- O produtivismo: a produtividade, o tempo e os critérios produtivos são os fatores decisivos do desenvolvimento.
- O consumismo: desenvolvimento é sinónimo de mais consumo.
- O quantitativismo: a concentração dos recursos para produzir em larga escala permite o acompanhamento do aumento demográfico. Ou seja, trata-se do favorecimento da quantidade e das economias de escala.
- O industrialismo: a indústria (por oposição à agricultura) é o setor-chave do processo de desenvolvimento (entenda-se, também, como o setor-chave de potencialização da produção de bens e serviços).
- O tecnologismo: o progresso tecnológico é o motor da produtividade e do crescimento económico, pelo que constitui um dos pilares do desenvolvimento.
- O racionalismo: constitui a base do conhecimento certo (a ciência) e da ação produtiva (a eficácia).
- O urbanicismo: sobrevalorização das cidades e adoção dos modos de vida urbanos.

- O antropocentrismo: o Homem sobreleva os outros seres-vivos e está no centro do processo de bem-estar.
- O etnocentrismo: o desenvolvimento como perspectiva eurocêntrica e globalizante.
- O uniformismo: definição de *one best ways*, modelos únicos de boas práticas a imitar, no que se refere a modelos de produção e de consumo, modos de vida, modelos culturais e sistemas políticos.

Para efeito de circunscrição do conceito de desenvolvimento, esta análise centra-se em teorias e concepções propostas no âmbito da Ciência Regional¹, que influenciaram a problemática do desenvolvimento rural, e continuam a ter repercussões nos dias de hoje (Diniz e Gerry, 2009). Mais especificamente, no paradigma funcionalista (Henriques, 1990b; Weaver, 1981) ou difusionista (Pedroso, 1998) – também designado por “*centre-down development paradigm*” (Hansen, 1981), “*development from-above*” (Stöhr, 1981), “*top-down development*” (Pike *et al.*, 2006; Weaver, 1981), ou “desenvolvimento exógeno” (Grefe, 1989); bem como no paradigma territorialista (Henriques, 1990b; Pecqueur, 1987 *in* Pedroso, 1998; Pedroso, 1998; Weaver, 1981) – também denominado “*bottom-up development*” (Pike *et al.*, 2006; Weaver, 1981), “*development from-below*” (Stöhr, 1981), ou “desenvolvimento endógeno” (Grefe, 1989)². O primeiro, dominante até aos anos 60/70, assenta em pressupostos da integração funcional dos espaços económicos (Weaver, 1981). O segundo, emergente nos anos 80, baseia-se no princípio da integração territorial dos espaços económicos (Pedroso, 1998; Stöhr, 1981), e da coesão entre regiões (Perroux, 1987).

O paradigma funcionalista integra modelos teóricos que pressupõem que o desenvolvimento é desencadeado, num primeiro momento, em determinados territórios, e, só depois, alargado a outros. Ou seja, estes modelos caracterizam-se pelo pressuposto de que o desenvolvimento (seja ele espontâneo ou induzido) é desencadeado, inicialmente, em alguns setores dinâmicos e áreas ou *clusters* geográficos, e, com o tempo (pelo menos assim se prevê), se difunde a outros setores, e ao restante sistema espacial (Hansen, 1981) – noção de difusão espacial do desenvolvimento (Henriques, 1990a), ou de difusão a partir de pontos selecionados (Pedroso, 1998).

¹ De acordo com Lopes, «os estudos sistemáticos de base regional são relativamente recentes e, embora haja manifestações anteriores, pode dizer-se que despertaram no após-guerra com o aparecimento das primeiras organizações internacionais ligadas a este campo de interesses e com o lançamento de programas de ensino e de investigação (...) e no interesse crescente dos governos dos mais variados países para abordagens que pretendiam naturalmente ultrapassar simples objetivos de análise para se situarem no campo mais complexo das políticas» (1987: 6).

² A discussão concetual da noção de desenvolvimento regional tem gravitado em torno de vários chapéus teóricos distintos, para um aprofundamento das características e limitações desses modelos: cf. por exemplo, Costa e Nijkamp (2009); Lopes (1987); ou Pike *et al.*, 2006.

O paradigma territorialista engloba teorias que interpretam e combinam as três principais dimensões do desenvolvimento: a dimensão económica, presente na ideia de crescimento económico que assenta em *inputs* gerados ou, pelo menos, parcialmente disponíveis a nível local; a dimensão sociocultural, que reflete as necessidades culturais e a identidade da comunidade; e a dimensão política, que remete para os processos de tomada de decisão e o envolvimento das populações locais e regionais nesses mesmos processos (Moulaert e Sekia, 2003).

As principais diferenças entre os dois paradigmas encontram-se sistematizadas na tabela 1:

Tabela 1 – Principais diferenças entre o Paradigma Funcionalista e o Paradigma Territorialista

Desenvolvimento «a partir de cima»	Desenvolvimento «a partir de baixo»
1. As estratégias de desenvolvimento e decisão dos territórios a intervir são tomadas pelos órgãos da administração nacional e central	1. Estratégias de desenvolvimento em todos os territórios e iniciativas de desenvolvimento que partem dos próprios territórios
2. A gestão dos processos de desenvolvimento é assegurada pelos órgãos de governo nacionais e centrais	2. A gestão dos processos de desenvolvimento é descentralizada; cooperação vertical entre os vários níveis da administração, cooperação horizontal entre órgãos públicos e privados
3. Abordagem setorial ao desenvolvimento	3. Abordagem territorial ao desenvolvimento
4. Desenvolvimento de grandes projetos industriais, que irão estimular outras atividades económicas	4. Desenvolvimento do potencial endógeno de cada território, como forma de estimular o ajustamento progressivo dos sistemas económicos locais ao contexto económico global
5. Apoio financeiro e subsídios como o principal fator de atração da atividade económica	5. Existência de condições-chave para o desenvolvimento da atividade económica

Fonte: Adaptado de Pike *et al.*, 2006.

1.1 O Paradigma Funcionalista e as teorias de desenvolvimento de inspiração keynesiana³

O paradigma funcionalista emerge, nos anos 50, das discussões entre as teorias neoclássicas sobre crescimento equilibrado e convergente, e as teorias de inspiração keynesiana sobre crescimento desequilibrado e divergente. As primeiras defendem a convergência entre regiões, independentemente de nelas haver intervenção, afirmando que os mecanismos causais do modelo de crescimento orientam as regiões em direção ao equilíbrio, e que a intervenção apenas aumenta, ou dificulta, a velocidade de convergência (Pike *et al.* 2006). Noutros termos, estas teorias consideram que o funcionamento dos

³ O keynesianismo implica o princípio de regulação através da intervenção do Estado na economia e viabiliza o papel deste na realização do progresso e no aumento do bem-estar das sociedades (Amaro, 2003).

mercados permite uma correção das assimetrias regionais, melhorando-as ou reduzindo-as. As segundas põem em causa esta ideia de crescimento equilibrado e convergente, focando a sua análise nos fatores que provocam os desequilíbrios regionais, e os reproduzem ao longo do tempo, considerando os mercados fatores potenciais de agravamento, ou aumento, das disparidades entre regiões (Pike *et al. idem*).

Herdeiras do pensamento económico neoclássico no que se refere à linguagem e à abordagem, as conceções keynesianas fundam-se na noção de que o desenvolvimento está associado ao crescimento económico, cujas aferição e quantificação são efetuadas sistematicamente através de indicadores económicos (Amaro, 2003), como, por exemplo, o PIB *per capita*, estudos estatísticos sobre séries longas, e representações estáticas do crescimento equilibrado (Perroux, 1987). De igual forma, as disparidades de desenvolvimento entre regiões são avaliadas, quantitativamente, através de instrumentos macroeconómicos (Pecqueur, 1989).

Outra das características destas teorias prende-se com o papel desempenhado pelo Estado no processo de desenvolvimento. Mais especificamente, nelas se tomam como centrais as noções de Estado-Nação e Estado-Providência. A primeira destas noções considerada enquanto lógica imposta a todos os territórios, o que significa que os níveis regional e local se subordinem ao desenvolvimento da nação. A segunda baseia-se na ideia de que as populações locais são incapazes de resolver os problemas estruturais que as afetam e de satisfazer as suas necessidades básicas, pelo que o Estado deve gerir os processos de desenvolvimento.

Neste sentido, e conforme já referido, no paradigma funcionalista vigora a tese do desenvolvimento induzido “pelo topo”, onde os conceitos essenciais se prendem com o crescimento polarizado e os modelos “centro-periferia”.

A teoria dos polos de crescimento (*pôles de croissance*) foi desenvolvida por Perroux em 1955⁴. Esta teoria parte do princípio de que os «efeitos de dispersão» (*effets*

⁴ Contemporâneos da obra de Perroux são também os trabalhos desenvolvidos por Gunnar Myrdal (*Economic theory and underdeveloped regions*, 1957) e Albert Otto Hirschman (*The strategy of economic development*, 1958). De acordo com Hansen (1981), a volumosa literatura do *centre-down development paradigm* derivou do trabalho seminal destes três autores. Tal como Perroux, os trabalhos destes dois autores constituem uma análise crítica às teorias neoclássicas e filiam-se nas teorias de crescimento desequilibrado.

Segundo Silva e Silva (2009), Myrdal, utilizou o «princípio de causalidade circular e cumulativa» para justificar situações de crescente disparidade entre economias. Ao efeito de reforço do processo cumulativo, o autor apelidou «efeitos de bloqueio» ou *backwash effects*, tendo considerado também a possibilidade de o crescimento das regiões mais ricas ter um impacto positivo sobre as regiões mais pobres, por exemplo, através da procura acrescida de produtos destas regiões e da difusão de tecnologia desenvolvida nas zonas centrais. No entanto, a amplitude destes efeitos positivos seria menor do que a dos efeitos de bloqueio, sendo desejável a intervenção estatal com o objetivo de evitar o estrangulamento das regiões mais pobres por parte da dinâmica de crescimento das regiões mais ricas, criando-se assim o que o autor denominou de «efeitos de propagação» ou *spread effects*.

De acordo com Hansen (1981), apesar de Hirschman compartilhar algumas semelhanças com as abordagens de Myrdal e Perroux, apresenta uma abordagem mais otimista acerca do desenvolvimento dos países ou regiões menos desenvolvidas. Hirschman argumenta que as estratégias de desenvolvimento deveriam concentrar-se em

d'entraînement) que se expandem a partir de «pontos» espacialmente localizados (empresa ou grupo de empresas, aglomerações populacionais, etc.) transmitem impulsos de crescimento a outros «pontos» – efeitos de dispersão – que podem ultrapassar os «efeitos de polarização» (*effets de stoppage*), isto é, a reabsorção dos efeitos de dispersão pelo próprio ponto originário (Lopes, 1987). No que respeita ao desenvolvimento regional, a proposta é a de que os investimentos devem concentrar-se em polos convenientemente escolhidos e interligados de forma adequada para favorecer a propagação dos efeitos de dispersão no espaço; e, ainda, que esses investimentos, em termos setoriais, não deixem de considerar a maior capacidade de arrasto de certas indústrias, associada à sua interdependência com outras, bem como à sua capacidade de crescimento, comparativamente com outras, no conjunto da economia (Lopes, *idem*). Isto significa que a localização ótima de um determinado investimento corresponde à localização que melhor permita a difusão do crescimento económico pelos espaços circundantes (Pedroso, 1998).

Outro conceito importante na teoria dos polos de crescimento é o de dominação (Hansen, 1981), que, em Perroux, está associado a unidades industriais (Lopes, 1987). O desenvolvimento é, assim, alcançado por via da implantação de indústrias propulsoras ou motrizes, que, pelo seu carácter dominante no que se refere ao tipo de atividade exercida, dimensão e capacidade de negociação, desempenham um papel dominante sobre as outras atividades económicas da região (Hansen, 1981; Pedroso, 1998). Ou seja, o desenvolvimento regional é desencadeado a partir de polos cuja inovação se propaga de forma centrífuga a outras regiões. De todo este processo resulta um crescimento económico por difusão dos efeitos do investimento realizado. Esta conceção envolve, ainda, uma avaliação espacial, de seleção dos espaços que reúnem as melhores condições para se transformarem em polos de crescimento, e uma avaliação dos investimentos para a sua constituição (Lopes, 1987; Pedroso, 1998).

Está-se perante uma visão urbanicista, de predomínio das cidades. As transformações induzidas a partir dos espaços urbanos são difundidas a outros espaços, numa lógica de uniformização progressiva dos espaços económicos (Pedroso, *idem*). Ou seja, incentivos fiscais

poucos setores, em detrimento de projetos largamente dispersos. Assim, o crescimento seria transmitido dos principais setores económicos para os restantes, de uma empresa para outra. Os setores-chave seriam determinados através da medição dos efeitos das ligações a montante e a jusante, e em termos de *inputs-outputs*. Por outras palavras, Hirschman distingue os efeitos motrizes conforme ocorram no campo da oferta (a montante), dos destinatários da produção (a jusante) ou em ambos os sentidos, podendo apurar-se a indústria motriz, se se conseguir avaliar donde provêm os efeitos mais potentes (Gonçalves, 2010). Desenvolver-se-ão então dois tipos de efeitos de sentidos opostos: os «efeitos de dispersão» (*trickling-down effects*) e os «efeitos de polarização» (*polarization effects*). Os primeiros são favoráveis às regiões mais pobres, dependentes da procura das regiões mais ricas e do investimento destas nas anteriores, e só verificáveis quando entre as economias haja um mínimo de complementaridade. Se o grau de complementaridade não é significativo, os efeitos de polarização da região mais rica serão mais fortes do que os de dispersão e o processo de crescimento regional será discrepante (Lopes, 1987).

e outros subsídios induzem indústrias propulsoras a instalar-se em cidades selecionadas e a porem em movimento um processo dinâmico de crescimento económico (Friedmann, 1996).

Desenvolvida por Friedmann, a teoria centro-periferia (*Core-Periphery interaction*) está, face à teoria dos polos de crescimento, mais próxima dos modelos de desenvolvimento neocolonialistas (Lopes, 1987), ou das teorias de dependência (Pires, 1990⁵), numa conceção que engloba todo o sistema espacial. Ou seja, é a partir do centro de uma rede hierárquica de sistemas espaciais (que pode ir do nível local ao mundial) que o desenvolvimento e a inovação se estendem para zonas situadas na periferia, colocando a periferia numa situação de dependência face ao centro (Hansen, 1981).

Este modelo enquadra-se num processo em que a economia, evoluindo para a industrialização, regista transformações espaciais profundas, que, por sua vez, agravam os desequilíbrios, por a tendência para a industrialização conduzir à concentração do investimento num número reduzido de áreas, desse modo originando e incrementando uma estrutura de tipo dualista. A um centro com crescimento intensivo e rápido opõe-se uma periferia cuja economia se encontra relacionada com a do centro de forma imperfeita, em estado de estagnação, ou mesmo declínio, ainda que relativos. Ao contrário do centro, a periferia funciona ou como fonte de matérias-primas, ou como mercado de receção de produtos, e sempre na dependência de centros de decisão externa. De igual forma, o modo de produção da periferia é subordinado ao do centro (Lopes, 1987).

A combinação resultante dessas interações é um modelo de interdependências espaciais, onde a periferia está inserida numa lógica de divisão internacional de trabalho que lhe é claramente desfavorável nos termos de troca, e numa hierarquia de espaços polarizados que é função de imperativos político-institucionais emanados do centro (Silva *et al.*, 2009). Daqui resulta que, em vez de assegurar uma distribuição espacial igualitária do crescimento económico nas várias regiões, este modelo irá evidenciar e promover as desigualdades regionais: «*As desigualdades regionais acentuam-se ao mesmo tempo que as pressões políticas se orientam no sentido de inverter a direção dos fluxos de recursos e de aumentarem as capitações do rendimento da periferia para níveis próximos dos das restantes regiões*» (Lopes, 1987: 296).

Em suma, as abordagens de Perroux e Friedmann rejeitam as ideias de equilíbrio espacial e de crescimento equilibrado, defendidas pelos teóricos neoclássicos. No entanto, enquanto Perroux concebia a existência de condições socioeconómicas desiguais de um modo relativamente compassivo, por considerar que essa condição podia mesmo constituir a fonte

⁵ Para as teorias da dependência, «*o desenvolvimento (desigual) do capitalismo à escala mundial tenderia a desembocar na constituição de um sistema geral (economia mundial) regulado por relações assimétricas no plano funcional (divisão internacional do trabalho) e organizacional (dominação-dependência) estruturantes de uma diferenciação em dois subsistemas (centro-periferia)*» (Pires, 1990:82).

causal do próprio processo de desenvolvimento, Friedmann contra-argumentava, afirmando que esse quadro assimétrico estaria na gênese de relações assimétricas de crescimento, e apontava, como causas da existência de padrões divergentes de desenvolvimento inter-regional, as dimensões culturais, institucionais e políticas (Silva *et al.*, 2009).

No início dos anos 70, a concepção funcionalista entra em declínio, consequência não apenas da crise económica (rutura económica com o modelo fordista⁶), ideológica e financeira do Estado-Providência, e da globalização das economias nacionais, mas, fundamentalmente, pelo reconhecimento da falência do paradigma em generalizar, social e espacialmente, os seus efeitos (Pedroso, 1998). Reconhece-se que não é tanto o ritmo, mas o modelo de crescimento que pode determinar efeitos positivos, ou perversos, no crescimento económico harmonioso das várias regiões e dos diversos grupos sociais. Em outros termos, são as condições estruturais do crescimento, em articulação social ou em desarticulação social, e não o seu ritmo, que importa considerar em termos dos seus efeitos sociais (Almeida *et al.*, 1994):

- O crescimento ocorre em situações de desarticulação social quando as condições estruturais do crescimento, em termos de seleção dos setores-chave e da distribuição do rendimento, são tais que o seu crescimento agrava as desigualdades (crescimento insuficiente do emprego, manutenção de baixos salários), e essas desigualdades favorecem o crescimento desses setores-chave em detrimento dos restantes;
- O crescimento ocorre em situações de articulação social quando as condições estruturais em que ocorre permitem manter a desigualdade do rendimento dentro de limites considerados desejáveis, gerando uma procura dirigida a setores de atividades geradores de emprego, e um rendimento que beneficia os grupos mais desfavorecidos da população.

A persistência das desigualdades regionais, a par da persistência das desigualdades a nível mundial, influiu concetualmente a reflexão sobre o desenvolvimento regional. Assim como o desenvolvimento polarizado justificara a intervenção centralizada na época das reconstruções nacionais do pós-guerra, e estivera associado ao crescimento impetuoso das regiões centrais, sem que os efeitos da difusão fossem maciços, impunha-se agora uma reflexão sobre a promoção do desenvolvimento regional para os tempos de crise, e para os

⁶ O “Fordismo” é uma designação teórica introduzida por Antonio Gramsci e retomada depois pela escola regulacionista francesa, para referir a racionalização capitalista depois da Primeira Guerra Mundial, obtida pela produção de massa e pelas linhas de montagem, atribuídas a Henry Ford, ligadas à organização científica do trabalho de Taylor (o Taylorismo) e ao consumo de massas dele resultante (Moreira, 2001)

espaços periféricos nos países centrais, aos quais se juntava o espaço periférico, a nível mundial, no qual habitava a maior parte da população (Pedroso, 1998).

Por outras palavras, a constatação dos limites dos modelos de desenvolvimento «a partir de cima» tornou inevitável encontrar novas estratégias de desenvolvimento, capazes de responder às necessidades das regiões desfavorecidas ou marginalizadas, e das suas populações. É então que o local e o regional surgem como forças motrizes de um modelo de desenvolvimento «a partir de baixo», como forma de integração territorial do desenvolvimento (Pedroso, *idem*).

As novas parcerias a nível local, que se desenvolvem no seguimento desta aceção, levam a diversas mudanças. De uma abordagem hierarquizada e centrada nos governos centrais, passa-se a uma abordagem cuja tónica incide nos atores sociais como atores-chave nos processos de decisão relativos à sua região. Ou seja, confere-se aos atores locais um papel importante nas estratégias de desenvolvimento, nomeadamente, ao incentivar desde o início a participação das populações envolvidas, quer através de propostas de ação quer através da definição de objetivos a atingir, tornando, desta forma, as populações “cúmplices” das iniciativas preconizadas, e aumentando, em consequência, as possibilidades de sucesso (Mergulhão, 1997).

O paradigma de desenvolvimento «a partir de baixo», não está, todavia, unicamente associado ao nível em que as decisões são tomadas, pois implica critérios alternativos de alocação de recursos, diferentes critérios para a transação de mercadorias, formas específicas de organização social e económica, e uma alteração da noção de desenvolvimento (Stöhr, 1981): «*Development (...) need to be considered as an integral process of widening opportunities for individuals, social groups and territorially organized communities at small and intermediate scale, and mobilizing the full range of their capabilities and resources for the common benefit in social, economic and political terms*» (Stöhr, 1981:39-40). Por outras palavras, «*territorial development simply refers to the use of an area's resources by its residents to meet their own needs. The main definitives of these needs are regional culture, political power, and economic resources*» (Weaver, 1981: 93).

1.2 O Paradigma Territorialista e as teorias de desenvolvimento endógeno

O ponto de partida dos territorialistas é a crítica a uma perspetiva de desenvolvimento assente na maximização das oportunidades económicas, consideradas como sendo exteriores às estratégias dos atores, e aos fatores culturais associados dos diferentes meios. Nasce, essencialmente, da constatação da impotência dos processos orientados pela perspetiva funcionalista para inverter a marginalização dos espaços rurais do mundo desenvolvido e dos espaços do Terceiro Mundo (Pedroso, 1998). Neste sentido, e devido ao surgimento e

ressurgimento de novas lógicas territoriais, o território ganha uma nova importância e surge como um recurso do desenvolvimento. Constituindo-se cerne das teorias de desenvolvimento endógeno, o espaço territorial substitui o espaço funcional (Moulaert e Sekia, 2003).

Referindo-se à importância que assume para um modelo alternativo de desenvolvimento, Friedmann (1996) afirma que o território coincide com o espaço de vida, e que a maioria das pessoas procura exercer um certo grau de controlo autónomo sobre esse espaço; que existe em diferentes escalas e, consequentemente, a cidadania expressa-se em comunidades territoriais diversas, de escalas diferentes; que é uma das mais importantes fontes das ligações humanas, pois cria uma comunidade, e liga o presente ao passado e ao futuro; e que alimenta uma ética de cuidados, e de preocupações, pelos concidadãos e pelo ambiente entre eles partilhados. Fá-lo, por oposição à lógica funcionalista, em que o território como fator de desenvolvimento tende a ser racionalizado exclusivamente em termos de distâncias e de custos de transporte. Ou seja, o modelo funcionalista tende a assentar na otimização da localização das atividades económicas.

Greffe (1989) afirma que o território deixa de ser, na lógica territorialista, um espaço maleável e indiferenciado, para se tornar um conjunto de “placas” heterogéneas, especificadas pela presença, ou ausência, de fatores que contribuirão para o desenvolvimento. Esta abordagem “tectónica” permite estabelecer uma ponte entre o conceito de território e o conceito de espaço social (Pedroso, 1998).

O espaço deixa de ser visto como uma dimensão da atividade económica – lugar de atividades económicas e de circulação de fluxos – e passa a ser visto como espaço social, onde os recursos são mobilizados pelos diferentes atores sociais, de forma a reforçar a sua autonomia na resposta aos diferentes problemas sociais que os afetam. O espaço emerge como mediação indispensável, a partir da qual se formam situações específicas, e se exprimem, de formas diferentes, as relações sociais, mediação essa essencial e através da qual se estabelecem relações concretas entre os agentes sociais (Guerra, 1987). Nesta perspetiva, o território configura-se como espaço socialmente produzido segundo lógicas e objetivos nem sempre harmoniosos e consensuais, que espelham conflitos de interesse e relações de poder. Noutros termos, o espaço espelha a existência de relações de poder e de relações sociais, espacial e temporalmente marcadas.

De acordo com Lopes (1987), além de definição social, o espaço tem igualmente uma definição geográfica. Segundo este autor, a determinante espacial no desenvolvimento económico é tão fundamental como o tempo, na medida em que nada existe que se não

localize, concreta e precisamente, no tempo e no espaço⁷. Além de que «*as localizações, que acontecem no espaço, condicionam o desenvolvimento e este é condicionado pelas localizações, isto é, pelas caraterísticas espaciais*» (Lopes, 1987: 4).

Para os territorialistas está também em causa uma noção de região que não é apenas uma partição, tecnicamente justificada, de um território nacional, mas uma unidade de sentido definida pela existência de laços de pertença. Dela deriva uma análise regional assente em regiões socioculturais, que constitui outro facto fundamental na rutura com a perspetiva economicista da promoção de desenvolvimento regional (Pedroso, 1998). No entanto, os conceitos de espaço e região devem ser entendidos de forma distinta: «*o espaço pode definir-se a partir de um conjunto de dados económicos localizados podendo as localizações ser dispersas, porque o que dá unidade ao espaço são as suas características e a natureza das relações de interdependência. A região tem de ser definida de forma mais restrita, não resultando as restrições de factores associados à dimensão mas a razões de contiguidade: os elementos que a compõem têm de localizar-se necessariamente de forma contígua*» (Lopes, 1987: 29).

Apesar de o território ser o elemento chave e unificador da perspetiva territorialista, Pedroso (1998) assinala a existência de três correntes distintas: o territorialismo alternativo, o territorialismo interpretativo, e o territorialismo como método de promoção do desenvolvimento⁸.

Segundo o autor, os teóricos que se inscrevem na corrente do **territorialismo alternativo** concebem o desenvolvimento no quadro de uma alternativa de sociedade, tendo por referência as regiões desfavorecidas e marginalizadas⁹, caraterizadas por fenómenos de «desintegração regional» (Stöhr, 1981).

O territorialismo alternativo consubstancia-se numa proposta radical de constituição de alternativas de sociedade, fundada na satisfação das necessidades básicas, tendo como estratégia o reforço da autarcia política e do autocentramento económico (Pedroso, 1998). Noutros termos, esta corrente carateriza-se pelo pressuposto de que, para promover desenvolvimento e, em particular, a satisfação das necessidades básicas de uma determinada população, é fundamental a mobilização dos recursos endógenos pelas comunidades locais. Ou seja, o desenvolvimento passa pela integração de todos os recursos disponíveis numa dada comunidade, associada, por um lado, a uma forte mobilização da população e, por outro lado, a estruturas sociais e políticas organizadas (formal ou informalmente) numa base territorial de

⁷ Para o autor, para além da definição social e geográfica, o espaço tem igualmente definição histórica e económica.

⁸ Com base na análise das propostas de diferentes autores teóricos do paradigma territorialista, Pedroso sustenta a tese de que há divergências de posicionamento entre eles.

⁹ Alguns dos autores que Pedroso (1998) associa a esta corrente fundamentam as suas teorias tendo por base a realidade dos países ditos em desenvolvimento ou do Terceiro Mundo (Hansen, 1981; Stöhr, 1981), ou mais especificamente da América Latina (Friedmann, 1996).

«baixo para cima» (Stöhr, 1981): «*The guiding principle is that development of territorial units should be primarily based on full mobilization of their natural, human and institutional resources*» (Stöhr, 1981: 64).

Um critério de referência importante é o facto de que a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos deve ser tanto quantitativa quanto qualitativa. Pelo que se não devem considerar apenas como fatores de desenvolvimento os aspetos económicos, uma vez que nem sempre se traduzem em melhorias nos padrões de qualidade de vida das populações, mas, para além destes, deverão igualmente considerar-se os fatores sociais, culturais e ambientais.

Um dos princípios fundamentais desta abordagem é o da cidadania, que remete para o conceito de democracia participativa. Se a motivação endógena em torno de determinados projetos é importante, ela só poderá ocorrer quando exista uma consciencialização, por parte das populações, dos problemas que as afetam e das condições que permitem a sua resolução. Neste contexto, a comunidade local deve dotar-se de autonomia, deve ter a capacidade de tornar as contribuições do exterior fatores de desenvolvimento, na base de dinâmicas próprias que aumentem a sua participação. Isto não significa que a comunidade se concentre em si mesma, na medida em que são essas relações com o exterior que criam oportunidades de desenvolvimento. A este aspeto está subjacente a ideia de que a satisfação das necessidades básicas deve ser desencadeada e coordenada a partir de “baixo/dentro”. Ou seja, é um processo que se inicia quer por baixo, quer pelo interior de formações sociais territorialmente específicas, como a aldeia ou a vizinhança (Friedmann, 1996).

A participação das comunidades locais em projetos de desenvolvimento, e outras ações suscetíveis de produzir mudanças significativas nas condições de vida das populações, resultam, em certa medida, da noção de democracia participativa, que pressupõe um maior envolvimento dos cidadãos nos processos de mudança social direta. O conceito de democracia participativa parte da ideia de que os cidadãos devem participar de forma democrática nas decisões que lhes dizem respeito, para exprimirem as suas necessidades, as suas aspirações (e também o seu desagrado) (Friedmann, *idem*). Segundo Friedmann (1996), a abordagem do *empowerment*¹⁰, de uma assunção de um poder político próprio, fundamental para um desenvolvimento alternativo, coloca a ênfase na autonomia das comunidades territorialmente organizadas, nos processos de tomada de decisão, na autodependência local (mas não na autarcia), na democracia direta (participativa), e na aprendizagem social pela experiência.

¹⁰ «Entende-se por *empowerment* todo o acréscimo de poder que, induzido ou conquistado, permite aos indivíduos ou unidades familiares aumentarem a eficácia do seu exercício de cidadania» (nota de tradução in Friedmann, 1996: viii).

Noutros termos, o seu objetivo a longo prazo é reequilibrar a estrutura de poder na sociedade, tornando a ação do Estado mais sujeita à prestação de contas, e aumentando os poderes da sociedade civil na gestão das questões que lhes diz respeito.

O **territorialismo interpretativo** surge, nos anos 70, como explicação dos dinamismos regionais europeus em zonas não metropolitanas. Baseia-se numa leitura que acentua a análise dos sistemas produtivos, e verifica que os dinamismos económicos se associam a pré-condições socioculturais, que constituem perfis de especialização setorial intensa no contexto de regiões extrovertidas (Pedroso, 1998). No entanto, tal como Pedroso (*idem*) refere, a interpretação dos dinamismos acerca dos fatores de desenvolvimento em regiões consideradas de sucesso, apesar de fornecer contributos não negligenciáveis para uma reflexão em torno da promoção do desenvolvimento regional, em pouco contribui para a problemática do desenvolvimento em regiões rurais marginalizadas e deprimidas.

Ao contrário do territorialismo alternativo, cujo objeto de análise são as regiões desprovidas de recursos, o territorialismo interpretativo caracteriza-se por dirigir a análise para espaços dotados de um certo grau de sucesso. Ou seja, esta corrente centra-se no estudo das condições de sucesso de algumas regiões europeias que passaram pelo processo de difusão espacial do desenvolvimento, sem que nelas se gerasse desintegração, e sem que se tivessem tornado regiões centrais.

A abordagem incide nos sistemas produtivos locais especializados, no sentido de encontrar vantagens comparativas locais no intuito de redirecionar a sua inserção num mercado extra-local. A tónica é posta nas pequenas e médias empresas (PME) como uma solução para a crise, isto é, como o meio mais adequado para alcançar o desenvolvimento. Esta conceção partilha com a anterior a ideia de desenvolvimento «a partir de baixo», na medida em que a criação de novas pequenas empresas se deverá fazer na base. Segundo Pecqueur, as insuficiências de explicação das abordagens tradicionais derivam essencialmente das constatações empíricas de transformação territorial (desmetropolização, emergência de PME, etc.), dando lugar a modelos de desenvolvimento centrados nos territórios e não em espaços indiferenciados, modelos que resultam de uma combinação de uma lógica funcional que se impõe aos atores, e de uma lógica territorial que inicia as estratégias dos atores (Pecqueur, 1987 *in* Pedroso, 1998).

O **territorialismo como método de promoção do desenvolvimento**, também com génese no mundo “desenvolvido”, diferencia-se do territorialismo interpretativo por surgir, essencialmente, como quadro orientador de intervenções voluntaristas, e diverge do territorialismo alternativo por se afirmar não a partir da produção de alternativas de sociedade, mas do reforço de mecanismos de parceria central-regional-local, ou regional-

regional. O diálogo institucional torna-se, então, estruturante de um método de intervenção que pretende orientar-se para as necessidades coletivas locais e ser participado, mas que não procura a produção de níveis políticos de integração, nem pretende o autocentramento económico (Pedroso, 1998).

A ideia do territorialismo como método surge da crítica de Greffe (1989) às perspectivas alternativa e interpretativa, nomeadamente:

- O facto de o territorialismo alternativo não dar conta das disparidades entre meios rurais e meios urbanos, e de assumir que o modelo de desenvolvimento pode subsistir à margem da divisão internacional do trabalho;
- O facto de o territorialismo interpretativo insinuar a ideia da pequena empresa como um novo impulso do desenvolvimento. Esta revela-se uma falsa questão para o autor, por considerar que o dinamismo das pequenas empresas sempre existiu. As verdadeiras questões são as de saber 1) se as pequenas empresas são mais numerosas do que no passado, 2) se é mais fácil para os pequenos empresários a “quase-integração vertical”, e, 3) qual a real importância dos fluxos de criação de emprego das pequenas empresas.

O autor identifica, no entanto, alguns contributos positivos nas duas correntes:

- Na abordagem alternativa, quer o seu papel na denúncia das insuficiências das políticas industriais e de ordenamento do território, baseadas na promoção de grandes unidades, apostando na criação de novos polos em zonas não beneficiárias de criação espontânea dos tradicionais polos de crescimento; quer o facto de ter demonstrado que a mobilização de forças, e a sua coordenação por meio de projetos coletivos, são condição *sine qua non* de desenvolvimento em períodos de reestruturação;
- Na abordagem interpretativa, o recentrar o debate na importância estratégica das atividades produtivas e das transformações tecnológicas, explicitando os seus efeitos sobre os territórios.

Neste contexto, Greffe (1989) enfatiza a importância das iniciativas locais de desenvolvimento como estratégia de promoção dos recursos estratégicos (diferentes, consoante a configuração espacial) de um determinado território, em que os objetivos são: analisar os problemas locais; coordenar os diferentes parceiros; inserir grupos potencialmente

excluídos; e prestar serviços locais, incluindo o suscitar da procura. Objetivos estes que deverão ser promovidos por diferentes entidades.

No fundo, para a corrente do territorialismo como método, o território é visto como um espaço que acolhe duas lógicas distintas mas complementares (o global e o local), onde há uma valorização dos agentes de desenvolvimento local, mas também de instituições regionais, centrais e, muitas vezes, da própria comunidade, bem como o estabelecimento de parcerias entre atores públicos e privados. Noutros termos, a proposta do territorialismo como método ultrapassa a questão dos atores legítimos do desenvolvimento, na medida em que a promoção do desenvolvimento é pensada como uma atividade que deve emergir da mobilização dos atores relevantes, independentemente da sua origem, em processos que sejam orientados pelos/para os atores locais (Pedroso, 1998). Um dos interlocutores privilegiados tem sido o poder local, mas a emergência de diversas associações/agências de/para o desenvolvimento local, tem-se igualmente revelado importante para estes processos.

Esta perspetiva pretende a articulação entre as dimensões económica, social, cultural e ambiental, posto uma intervenção de sucesso ser uma intervenção que integre todas as dimensões da vida social.

1.3 Outros Desenvolvimentos: o global, o local e a sustentabilidade

No início dos anos 80, a crise económica que afeta grande parte das regiões industrializadas do mundo e da Europa, reflete o fracasso dos modelos de desenvolvimento de tipo funcionalista na promoção de emprego, que, outrora, haviam sido sinónimo de crescimento económico. Observa-se, progressivamente, o desaparecimento das principais fontes de emprego, e o surgimento de formas de empregabilidade precárias e desqualificadas, consequência dos processos de reestruturação económica em grande escala¹¹. Igualmente, o enorme crescimento do débito dos países do “Terceiro Mundo” marca a passagem do discurso do desenvolvimento para o discurso da globalização (Moreira, 2001). Assiste-se a uma aceleração deste último fenómeno¹², entendido como processo social que traduz uma diminuição dos constrangimentos geográficos sobre os processos sociais e culturais, e em que os indivíduos se consciencializam cada vez mais dessa diminuição (Waters, 1999). A globalização pode ser definida como a intensificação de relações sociais de escala mundial, relações que ligam localidades distantes de tal forma que as ocorrências locais são moldadas

¹¹ Os processos de reestruturação económica surgem como uma tentativa de superar a crise económica dos anos 70 e assentam em medidas como a redução dos custos de produção e das condições sociais de trabalho, o aumento da produtividade e lucro das empresas através da redução do tempo de trabalho, etc..

¹² Waters (1999) defende que sempre houve globalização, dando-se, contudo, o seu aceleração com a modernização.

por acontecimentos que se dão a muitos quilómetros de distância, e vice-versa. Este processo é dialético, porque essas ocorrências locais podem ir numa direção oposta à das relações muito remotas que as moldaram. A transformação local faz parte da globalização, tal como a extensão lateral das ligações sociais através do espaço e do tempo (Giddens, 1996). Institui-se, assim, uma dialética entre o local e o global (denotada pelo neologismo “glocal” in Amaro, 1992), que implica uma redefinição dos espaços bem como a desterritorialização da vida cultural e social. Ou seja, parte-se doravante do pressuposto de uma sociedade sem fronteiras e sem limites espaciais.

É neste contexto de globalização, tido em conta o fracasso das estratégias de desenvolvimento «a partir de cima», que surge uma série de iniciativas locais de desenvolvimento espontâneas. Embora tais iniciativas possam considerar-se positivas, torna-se evidente que é impossível travar o declínio económico unicamente com pequenos projetos locais. O conceito de desenvolvimento económico local alarga-se, então, de forma a abarcar todas as iniciativas de uma região, com o objetivo de estimular a atividade económica, através de organismos públicos ou de empresas privadas ou de ambos em conjunto: «*An acceleration of local initiatives has been triggered by the growing inability of the state to deal with local unemployment and restructuring problems via the traditional centrally initiated localized development policies (...). They have been further supported by the increasing confidence spread by a number of successful local development and restructuring efforts and by the growing awareness of the need to mobilize additional local resources to solve these problems*» (Stöhr, 1990: 45). Noutros termos, as alterações quer ao nível da estrutura do espaço económico, quer ao nível da organização das unidades de produção, evidenciam a importância das relações humanas nas novas estruturas económicas, nas quais o desenvolvimento local representa um novo olhar sobre o dinamismo dos fluxos económicos (Pecqueur, 1989).

A ideia parece ser que, se, por um lado, problemas estruturais (como o desemprego, a pobreza etc.) se tornam cada vez mais globais, por outro lado, é ao nível local (através de iniciativas locais) que se poderão criar e desenvolver soluções de forma concertada. Por outras palavras, no conceito de globalização está implícita a ideia de que é possível, à escala global, encontrar soluções para os problemas que afetam as sociedades modernas, a partir da capacidade de iniciativa e de organização das comunidades locais (Henriques, 1990b). Trata-se de «*pensar globalmente e agir localmente*» (Amaro 1990, 1992).

Subjacente a esta conceção, estão as teorias de *desenvolvimento endógeno* que surgem, nos anos 70, como crítica às teorias de inspiração neoclássica e keynesiana, indicativas de como estratégias de desenvolvimento devem ser promovidas internamente, isto é, devem partir dos territórios (regionais ou locais) e ter por base as especificidades dos mesmos.

Mais recentemente, uma boa parte do debate sobre desenvolvimento local e políticas de desenvolvimento local tem passado pela análise de alguns territórios exemplares, dos distritos industriais (*industrial districts*), de inspiração marshalliana e desenvolvimento italiano, aos ambientes de inovação (*milieux innovateurs*) de inspiração francófona, ou às regiões de aprendizagem (*learning regions*) de matriz anglo-saxónica: fazendo ressaltar a interação, num pequeno território, de muitas empresas ligadas a um único setor produtivo (os distritos industriais), ou a importância do desenvolvimento de um sistema social de produção e difusão de inovações, que ultrapasse os limites de cada empresa individual (pequena ou grande) de um ou vários setores (os ambientes de inovação), ou, ainda, a importância de um sistema dinâmico e ativo de aprendizagem formal ou implícita, que se desenvolva num pequeno território (as regiões de aprendizagem) (Barbosa de Melo, 2009). Estas diferentes abordagens têm em comum partirem do princípio de que a empresa depende fortemente do ambiente em que está inserida, e de o território ser entendido como o lugar onde, para além da captação de recursos genéricos a ele alocados, podem ser gerados bens específicos a partir da aprendizagem local e da coordenação entre empresas (Dinis, 2006). Para além disso, todas evidenciam o papel positivo de proximidade territorial das empresas (através da formação de *clusters* empresariais) na redução dos custos de transação, que abre a possibilidade a uma pequena empresa de concorrer com empresas maiores e com maior poder negocial (Barbosa de Melo, 2009). Noutros termos, estes territórios partilham algumas características comuns, nomeadamente: (1) relações próximas entre PME que estruturam o sistema produtivo local, (2) produção flexível, (3) iniciativa local (empreendedorismo endógeno), (4) algumas formas de acesso e tratamento da informação, (5) e padrões empreendedores de aprendizagem e inovação (Dinis, 2006).

Trata-se de teorias que têm a sua fundamentação nos sistemas de inovação empresarial como fator de desenvolvimento territorial. Segundo alguns autores, todavia, apesar de haver consistência semântica em torno do conceito de inovação, nenhuma dessas teorias define o propósito da inovação de forma explícita. Todas elas consideram a concorrência e a melhoria da competitividade da economia local ou regional como as forças motrizes da inovação, não referindo a melhoria das dimensões não económicas da qualidade de vida das comunidades e dos territórios locais. Todas exibem, por isso, uma perspetiva limitada do desenvolvimento territorial, por nele apenas considerarem a dimensão económica (Moulaert e Sekia, 2003)¹³. Na mesma linha, outros autores referem que a sua vaga e débil

¹³ Para uma análise mais detalhada dos modelos de inovação territorial, ver, por exemplo, Benko e Lipietz (1994); Moulaert e Sekia (2003); e Santos (2009).

concetualização tem comprometido o pensamento e construção teórica, a sua aplicação prática, e a sua relevância para as estratégias de desenvolvimento (Pike *et al.*, 2006).

No entanto, e devido ao sucesso destes estudos de caso, a orientação atual das políticas de desenvolvimento local incide mais nos territórios e menos na empresa individual, comparativamente com o passado (Barbosa de Melo, 2009).

Entretanto, nos anos 70, surge a noção de *ecodesenvolvimento*, mais precisamente, a emergência de uma consciência ambiental é afirmada institucionalmente em 1972, no âmbito da conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento humano, realizada em Estocolmo¹⁴, e do relatório *The Limits to Growth*, publicado pelo Clube de Roma nesse mesmo ano (Amaro, 2003). Estes dois acontecimentos colocaram no centro do debate a ponderação dos custos ambientais dos modelos de desenvolvimento dominantes e da depauperação dos recursos naturais não renováveis, e afirmaram a necessidade de instituir o ambiente como prioridade política mundial. Baseada nesta perspetiva e noutras contribuições, surge, posteriormente, a conceção de *desenvolvimento sustentável*.

O conceito de “desenvolvimento sustentável” é apresentado, pela primeira vez, em 1980, pela União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN - *International Union for Conservation of Nature*), aquando do lançamento da Estratégia Mundial para a Conservação da Natureza. A finalidade da Estratégia era a de contribuir para o desenvolvimento sustentável, através da conservação dos recursos vivos. Mais especificamente, os seus objetivos principais eram a manutenção dos processos ecológicos essenciais e dos sistemas de suporte biológicos; a preservação da diversidade genética; e a utilização sustentada de espécies e ecossistemas (IUCN, 1980). Não obstante o conceito ter sido introduzido pela primeira vez na Estratégia, só em 1987, quando a Comissão Mundial do Ambiente e do Desenvolvimento (WCED - *World Commission on Environment and Development*) das Nações Unidas adota o princípio de desenvolvimento sustentável e o transforma no conceito-chave do relatório *Our Common Future* (também conhecido por relatório Brundtland), o conceito ganha visibilidade irreversível, estimulando uma renovada discussão de alternativas ao desenvolvimento, centrada na necessidade constatada de assegurar a sua sustentabilidade (Friedmann, 1996).

Segundo este relatório, o desenvolvimento sustentável é definido como o modelo de desenvolvimento que permite às gerações presentes satisfazerem as suas necessidades de melhoria da qualidade de vida sem, todavia, comprometer a satisfação dessas necessidades

¹⁴ O conceito de Ecodesenvolvimento foi introduzido por Maurice Strong, Secretário-Geral da conferência de Estocolmo e primeiro Diretor Executivo do Programa da Nações Unidas para o Ambiente (PNUA). O termo é usado para descrever uma abordagem integrada ao meio ambiente e desenvolvimento.

pelas gerações futuras (WCED, 1987). Assenta em três componentes fundamentais: sustentabilidade ecológica, sustentabilidade social, e sustentabilidade económica. O princípio da sustentabilidade ecológica postula a compatibilidade entre desenvolvimento e conservação dos processos ecológicos essenciais. O princípio da sustentabilidade social defende que o desenvolvimento aumenta a autonomia das populações locais nos processos de decisão, preservando e reforçando a identidade da comunidade. O princípio da sustentabilidade económica afirma que o desenvolvimento deve ser economicamente eficiente, e que os recursos devem ser geridos por forma a suportar as gerações futuras.

O desenvolvimento sustentável implica, assim, quatro dimensões:

- A dimensão económica, que pressupõe a adequação dos modelos de produção e consumo à gestão integrada dos recursos naturais (através da utilização de tecnologias “verdes” e da aplicação do princípio do poluidor-pagador, entre outras medidas);
- A dimensão ambiental, que implica a preservação dos recursos naturais (por forma a serem utilizados pelas gerações futuras), e a sua utilização sustentável na satisfação das necessidades das populações presentes;
- A dimensão social, que subentende a minimização dos impactos do rápido crescimento populacional e da crescente urbanização, promovendo a melhoria das condições de vida e combatendo a pobreza, principalmente nos países em desenvolvimento;
- A dimensão institucional, que preconiza a eficiência organizacional e a eficácia de competências na cooperação entre Estados, na partilha de informação, na produção de legislação ambiental e na participação da sociedade civil nas questões ambientais.

Ao conceito de desenvolvimento sustentável subjaz uma ideia inovadora que enquadra a questão do desenvolvimento num âmbito que respeita a preservação de alguns aspetos qualitativos, tendo por objetivo o bem-estar das gerações presentes e futuras. Esta perspetiva implica não só uma tomada de consciência dos problemas ambientais, como permite que as regiões desfavorecidas, do ponto de vista económico, promovam o seu desenvolvimento, tendo em conta as potencialidades e recursos naturais de que dispõem, e atribuindo às populações locais um papel importante na prossecução da melhoria das suas condições de vida (Mergulhão, 1997). No entanto, segundo Weaver (1981), os recursos naturais só poderão contribuir para o desenvolvimento territorial verificadas três condições. A primeira é a de que os recursos só devem ser alocados para gerar rendimentos, se se constituírem como vantagem estratégica local ou regional. A segunda é a de que os recursos devem ser usados para a

satisfação das necessidades de produção locais ou regionais, numa lógica de desenvolvimento equilibrado e descentralizado. A terceira é a de que a utilização dos recursos deve ser moderada, sem negligenciar a conservação dos mesmos.

Se o desenvolvimento sustentável constitui um desafio territorial, algumas abordagens sustentáveis ao desenvolvimento local e regional têm, no entanto, sido alvo de crítica. Mais especificamente, a maioria das estratégias de desenvolvimento é determinada «de cima para baixo», uma vez que, dada a magnitude dos problemas ambientais, os agentes locais e regionais têm mais dificuldade em promover iniciativas sustentáveis que não se circunscrevam ao seu território. Neste sentido, a opção política tem recaído em abordagens direcionadas para a modernização ecológica (utilização de tecnologias “verdes” ou “amigas do ambiente”, uso de energias renováveis etc.), consideradas estratégias de desenvolvimento sustentável “fracas”, por, apesar de se fundarem no conceito de justiça ambiental (de partilha equitativa dos custos e benefícios do ambiente), na sua essência estar o crescimento económico (cf. Pike *et al.*, 2006).

Em síntese, no processo de renovação do conceito de desenvolvimento regional surgiram, nos últimos cinquenta anos, inúmeras inovações concetuais e políticas que se revelaram importantes contributos às conceções tradicionais, e se podem resumir da seguinte forma: o seu carácter multidimensional e visão interdisciplinar; a sua interligação com os conceitos e os processos de cidadania e de *empowerment*; a assunção de uma nova relação com a natureza, concetualmente reconstruída como ecocêntrica e biocêntrica¹⁵; a redefinição das suas bases territoriais, deixando de assentar no Estado-Nação, para assumir uma multiterritorialidade que excede aquele, e engloba os níveis supranacional e transnacional (na escala global) e infranacional (nas escalas regional e local); e, por último, embora de modo não exaustivo, a sua associação a múltiplos protagonistas e parceiros (adaptado de Amaro, 2003). Noutros termos, em desenvolvimento regional *«importa a caracterização do todo (o país) sem descurar as características das partes (as regiões); importa conhecer as relações entre as partes e o todo; importa conhecer as relações dentro de cada uma das partes; importa conhecer as relações entre as partes»* (Lopes, 1987: 5). No que concerne a organização espacial, ela não tem necessariamente que impor-se «de cima para baixo», da escala nacional para a escala local; e, embora deva ter em conta os reais interesses da população, não deve ser proposta exclusivamente a partir de uma abordagem «de baixo para cima», por os meios serem escassos e os conflitos regionais e locais

¹⁵A conceção ecocêntrica ou ecocentrismo defende um sistema de valores centrado na natureza. Para o biocentrismo, todas as formas de vida são igualmente importantes, nenhuma se sobrepõe a outra.

inevitáveis, devendo procurar-se uma como que uma «otimização» dos resultados das duas abordagens (Lopes, 1987).

1.4 Desenvolvimento Rural

Inicialmente concebido para responder aos problemas de pobreza dos países em desenvolvimento, o desenvolvimento rural também se coloca nos países europeus, na medida em que as disparidades de desenvolvimento entre áreas rurais e urbanas também nestes países têm surgido com acuidade. Como Moreira refere, «*o enviesamento urbano-industrial não foi corrigido, continuando a dimensão espacial como a marca mais evidente das disparidades de desenvolvimento e da distribuição da riqueza*» (2001: 130).

Durante muito tempo, considerações do espaço rural estavam intimamente ligadas a problemas da atividade agrícola. A identificação entre mundo rural e mundo agrícola era dominante, se não total, e as únicas políticas contempladas para o mundo rural eram as políticas agrícolas.

Numa primeira fase (anos 30/40), as políticas de desenvolvimento regional entendiam o mundo rural como estando em perigo de fragmentação e diluição face ao avanço inexorável da sociedade urbano-industrial. O objetivo era, então, o de reformar o mundo rural, adaptando-o, sem o destruir, a um novo tipo de sociedade, onde a manutenção da autonomia e da identidade locais (mais do que as atividades agrícolas) estava claramente ameaçada (Almeida *et al.*, 1994). Neste período, o desenvolvimento em meio rural caracterizava-se essencialmente pela modernização de explorações e equipamentos agrícolas, no intuito de melhorar a produtividade e as condições de vida.

Numa segunda fase (pós-guerra - início dos anos 70), sob os efeitos do paradigma funcionalista de desenvolvimento, não se concebem políticas de desenvolvimento regional específicas para o mundo rural. A ideia de desenvolvimento enquanto processo de difusão desencadeado a partir de determinados polos privilegia os grandes centros urbanos enquanto agentes promotores do desenvolvimento. Mesmo do ponto de vista das regiões “recetoras”, isto é, daquelas que vão receber os efeitos positivos dos diferentes polos, os elementos realçados referem-se sempre às dimensões da modernidade numa ótica urbano-industrial (Almeida *et al.*, 1994). Nesta fase, as atividades agrícolas continuam a ser alvo de políticas setoriais de modernização, no sentido de aumentar a produtividade da terra e do trabalho e, em consequência, a quantidade e qualidade dos produtos agrícolas. O mundo rural vai perdendo a sua autonomia, tornando-se dependente da lógica urbana.

Nestas duas épocas, as políticas de desenvolvimento levadas a cabo são de cariz mais agrícola do que rural, com o objetivo de incluir progressivamente o mundo rural no processo

mais vasto de modernização da economia e da sociedade. No entanto, se, durante um curto espaço de tempo, estas medidas parecem resultar, a crescente marginalização das áreas rurais, em conjunto com a redução do número de ativos agrícolas e seu sobre-endividamento, bem como as consequências ambientais e paisagísticas do aumento da produtividade, levam à adoção de novas políticas.

Nos anos 70/80, surgem as políticas de desenvolvimento de cariz territorialista. A conceção central destas políticas é a de que a afirmação, promoção e inserção de determinado território no contexto regional, nacional e internacional de que faz parte só podem ser alcançadas através dos seus recursos endógenos – os produtos locais, os recursos naturais e humanos, o saber-fazer local, as identidades locais etc. – assentando, desta forma, no princípio da integração territorial do desenvolvimento. A atuação do Estado deixa de ser tributária da noção de Estado-Providência para passar a decorrer da ideia de Estado-parceiro. Concretamente, o Estado deixa às coletividades territoriais a solução dos seus problemas (isto é, a satisfação das suas necessidades básicas), tornando-se seu parceiro em iniciativas de desenvolvimento local. A “questão rural” é, assim, reconhecida pelas políticas de desenvolvimento endógeno, diluindo-se numa preocupação mais global, a das condições de desenvolvimento local (Almeida *et al.*, *idem*).

Nos anos 90, com a introdução da conceção endógena de desenvolvimento e a aceleração da globalização, as políticas de desenvolvimento rural internacionalizam-se e localizam-se, em simultâneo. Por um lado, há uma tomada de consciência dos processos e fluxos globais, apostando-se em estratégias de solidariedade inter-regional, através do estabelecimento de estruturas em rede e em parceria (redes de inovação, de partilha de informação e processos de aprendizagem coletiva, etc.). Por outro lado, pretende-se uma revalorização do local sob a égide de uma estratégia de competitividade, isto é, apostando nas especificidades territoriais com algum potencial competitivo no contexto supralocal. Ou seja, constata-se que não basta, por razões analíticas, englobar as “questões agrícolas” nesse envelope mais vasto que é o do mundo rural. Torna-se necessário, simultaneamente, transformar os agricultores em “guardiães da natureza”, e transformar as atividades agrícolas num dos esteios essenciais de sobrevivência e renovação do mundo rural, entendido na sua aceção mais ampla (Almeida *et al.*, 1994).

Reconhece-se que desenvolvimento rural e desenvolvimento agrícola são diferentes: se o desenvolvimento agrícola se pode definir pela melhoria qualitativa e durável da atividade agrícola, o desenvolvimento rural constitui, por analogia, a melhoria qualitativa e durável das atividades económicas situadas em espaço rural (Le Roy, 1997).

Por outras palavras, o paradigma de modernização agrícola (ou fase produtivista) começa a ser progressivamente substituído por um novo paradigma de desenvolvimento rural. E, apesar de não ser possível definir *desenvolvimento rural* de forma exaustiva, reconhece-se que este é um processo multinível, que envolve múltiplos atores, e é multifacetado (van der Ploeg *et al.*, 2000). Mais especificamente, trata-se de um processo que pode ser operacionalizado ao nível: (1) das inter-relações globais que se estabelecem entre agricultura e sociedade; (2) das relações que se instituem entre agricultura e outras atividades rurais; (3) ao nível dos agregados familiares agrícolas individuais; (4) ao nível da região rural e dos seus atores económicos; e (5) ao nível das instituições e das políticas de desenvolvimento rural. É a relação entre estes diferentes níveis, fortalecida pelas relações entre o local e o global, que torna esse *desenvolvimento* um processo que envolve múltiplos atores, e é multifacetado porque se desdobra numa variedade de atividades, muitas vezes interligadas entre si – por exemplo, a gestão da paisagem, a conservação da natureza, o agroturismo, a agricultura biológica: «*This multi-level, multi-actor and multi-faceted nature implies that rural development relates to modernization as a paradigm shift*» (van der Ploeg *et al.*, 2000: 394).

Três fatores influenciaram, em particular, esta alteração de paradigma (OCDE, 2006): o aumento do enfoque nas amenidades dos espaços rurais¹⁶; as reformas da política agrícola; e a descentralização na política regional. As diferenças entre o paradigma de modernização e o novo paradigma encontram-se sintetizadas na tabela seguinte:

Tabela 2 – O novo paradigma de Desenvolvimento Rural

	A velha abordagem	A nova abordagem
Objetivos	Nivelamento, rendas agrícolas, competitividade agrícola	Competitividade das áreas rurais, valorização dos recursos locais, exploração de recursos não utilizados
Setor-Alvo/Principal	Agricultura	Vários setores das economias rurais (turismo, indústria, TIC etc.)
Principais instrumentos	Subsídios	Investimentos
Atores-chave	Governos nacionais, agricultores	Todos os níveis de governo (supranacional, nacional, regional e local), agentes locais (públicos, privados, ONGs)

Fonte: OCDE, 2006 (tradução própria).

¹⁶ «Uma amenidade rural (...) é um benefício ou uma dádiva da natureza, um activo patrimonial, natural e cultural, com um valor potencial muito superior ao seu valor «observável». (...) A amenidade rural é uma realidade dinâmica e as suas fronteiras reportam-se a uma tripla conotação: territorial, biológica, cultural» (Covas, 1999:19).

O desenvolvimento rural é, assim, um fenómeno complexo que:

- Ocorre em espaço rural – embora não se limite às áreas rurais, pode ter continuidade nas áreas urbanas e ser influenciado, positiva ou negativamente, por estas;
- Pode assumir diferentes formas, em ligação direta com as caraterísticas (económicas, sociais, históricas, ambientais, etc.) do território;
- Baseia-se nas caraterísticas específicas do mundo rural (sociedade e prática tradicionais);
- Desenvolve-se à escala local (infraestruturas);
- Deve ser promovido pelas comunidades locais em resposta às suas necessidades e interesses;
- Contempla a existência de atividades económicas locais que funcionam em interdependência, isto é, atividades económicas que pressupõem um desenvolvimento durável a partir da valorização dos recursos endógenos, sem no entanto excluir os exógenos.

1.4.1 Desenvolvimento Rural em áreas rurais desfavorecidas ou marginalizadas

De acordo com Moreira (2001), o entendimento de zona rural desfavorecida ou marginalizada remete para três tipos de questões metodológicas, que se torna necessário distinguir. A primeira está relacionada com o cuidado a ter na própria definição do que é rural¹⁷. O “rural” afirma-se essencialmente pela negativa (isto é, define-se como tudo o que não é urbano, e pode ser designado por periferia, zonas não metropolitanas ou outras), o que leva, habitualmente, à adoção de formas de delimitação baseadas em critérios operacionais. A segunda questão diz respeito à definição do que é “desfavorecido”, que remete para aspetos não necessariamente relacionados com a atividade agrícola. Uma determinada zona rural pode não ter condições favoráveis para a prática da agricultura e, no entanto, possuir níveis de riqueza e dinamização económica muito superiores aos das zonas agricolamente ricas. A terceira questão refere-se à ação humana: embora os recursos naturais sejam, se não determinantes, pelo menos importantes para certas atividades, a ação humana (nas suas vertentes económica, social e política) não deixa de contribuir decisivamente para os processos de localização espacial da atividade económica. Deve, por isso, entender-se que as

¹⁷ Este conceito ele próprio de difícil definição, como se verá no capítulo seguinte. Já não se pode falar do espaço rural por oposição ao espaço urbano; nem de um espaço rural, mas de diferentes espaços rurais. Conceções que abrem novas perspectivas à análise do desenvolvimento rural.

zonas rurais estão sujeitas a processos dinâmicos que tanto podem incluí-las no grupo das zonas mais prósperas, como no grupo das tidas por mais desfavorecidas.

Assim, é possível qualificar como desfavorecidas as zonas rurais que partilham as seguintes caraterísticas (Moreira, 2001):

- A população apresenta baixa qualificação escolar e baixos níveis de literacia, e o envelhecimento demográfico é acentuado;
- A atividade agrícola, como atividade dominante, apresenta baixos níveis de produtividade e incapacidade de competição em mercados globalizados;
- O desajustamento competitivo da agricultura é resultado de várias causas, muitas vezes com efeitos cumulativos (terras pouco produtivas, estruturas agrárias deficientes; estruturas exageradamente minifundiárias, com parcelização excessiva, ou domínio de estruturas latifundiárias; circuitos de comercialização incipientes ou inexistentes etc.);
- A rejeição das atividades agrícolas tradicionais cria elevadas taxas de êxodo agrícola que se transforma em êxodo rural, principalmente quando a indústria é escassa ou inexistente, ou se trata de áreas de declínio industrial; os serviços são incipientes ou mostram indícios de se degradar; a densidade populacional é tão elevada que as populações, para sobreviver, esgotam os poucos recursos existentes; há poucas, ou nenhuma, ligações às redes globais de produção de bens e serviços;
- Existem poucas, ou nenhuma, ligações às redes globais de produção de bens e serviços, embora isso não impeça estas zonas de se verem confrontadas com os efeitos dessas redes, por as suas atividades económicas estarem sujeitas à concorrência dos serviços e produtos globais, mesmo nos mercados locais mais próximos.

Segundo o autor, se uma determinada região partilha todas as caraterísticas referidas, é exemplo inequívoco do núcleo duro da marginalidade rural; se partilhar apenas algumas destas caraterísticas não deixará de poder ser caraterizada como região marginalizada. Importa ainda ter em consideração que as caraterísticas acima descritas podem ser atenuadas ou agravadas, quer pelos efeitos da globalização, quer pelo resultado de políticas socioeconómicas e da ação de inúmeros agentes e instituições privadas, estatais ou supranacionais, com intervenção no mundo rural (Moreira, 2001).

Capucha (1996) refere que a correção das desvantagens das zonas rurais recuadas¹⁸ implica uma estratégia de desenvolvimento territorializada e globalizante, que permita a modernização do mundo rural – muitas vezes significando a sua requalificação – de forma a dotá-lo de condições de sobrevivência na pluralidade das identidades que comporta, e potenciando a manutenção de equilíbrios nas relações entre o homem e a natureza. Segundo o autor, trata-se de uma estratégia de desenvolvimento assente na potenciação dos recursos da ruralidade, tanto no sentido de encontrar alternativas às atividades em crise (nomeadamente a agrícola), como no de suscitar processos tendentes a elevar as condições e os níveis de vida das populações, e no de integrar essas regiões, aproximando-as dos padrões mais comuns de desenvolvimento.

De facto, a crise da agricultura, enquanto principal setor de atividade em muitas regiões da Europa, tem apontado para a integração das atividades agrícolas na designada “fileira do ambiente e do património” (Capucha, 1996). O declínio do lugar da agricultura faz emergir no território funções não agrícolas, como é o caso de aspetos ambientais e de proteção da natureza, o lazer e o turismo, a caça e a pesca, e outras atividades (Baptista, 2001).

Trata-se de encontrar novos modelos de produção, baseados numa requalificação dos espaços rurais, de forma a retirá-los da situação de marginalização em que se encontram, modelos em que a preservação e valorização do ambiente surgem como vantagens comparativas de espaços rurais que se pretendem multifuncionais. Esta nova vocação do espaço rural tem sido frequentemente designada como uma redefinição social da ruralidade (Mormont, 1987), que, a par da visibilidade social das questões ambientais, se reforça na componente daquilo a que Reis e Lima (1998) designam por “reserva de qualificação ambiental”.

O surgimento de novas configurações das atividades económicas levanta questões sobre o crescimento do emprego qualificado em áreas rurais desfavorecidas. Como Rita e Mergulhão (1997) referem, todas as possibilidades de desenvolvimento local em meio rural enfrentam um problema que, nas condições atuais, parece de difícil resolução, a curto e médio prazo: a questão demográfica. Para os autores, este é o grande problema a enfrentar, não só no que se refere à quantidade de recursos humanos, mas, essencialmente, no que diz respeito à sua estrutura e às suas qualificações. Os autores acrescentam, ainda, que as possibilidades de desenvolvimento das regiões rurais desfavorecidas encontram neste aspeto o grande desafio

¹⁸ À semelhança de Moreira (2001), na sua definição de zonas rurais desfavorecidas, Capucha (1996) afirma que as regiões rurais recuadas são, entre outros aspetos, zonas desertificadas e com um nível de envelhecimento ainda mais rápido do que a média dos países europeus. A população ativa que resta é relativamente pouco formada e qualificada, e a população jovem é cada vez menor. São zonas onde a função produtiva e económica se tornou diminuta e a produtividade reduzida, e nas quais as infraestruturas revelam carências, tanto no plano das condições de vida das populações, como no plano dos fatores de apoio à produção.

de inverter as tendências da desertificação e do envelhecimento e, além disso, qualificar as pessoas, condições essenciais ao desenvolvimento local em meio rural.

Alguns destes dados constituem hoje uma evidência no debate público nas sociedades europeias. O continuado processo de envelhecimento é comum à generalidade das regiões europeias, apresentando embora intensidades diferentes, consoante os territórios. Um conjunto de fatores estruturais tem contribuído para o envelhecimento das populações, nomeadamente, a quebra das taxas de natalidade e o aumento da esperança de vida. Estes fatores têm implicado a diminuição efetiva do número de ativos, e, cada vez mais, a dependência da população idosa face a esses mesmos ativos.

Outra questão que também se coloca no que respeita à exequibilidade de algumas das medidas de desenvolvimento local em meio rural, prende-se com o facto de grande parte das áreas rurais desfavorecidas ser de baixa densidade¹⁹. Tal como Reis afirma, «*a densidade dos meios locais é uma questão (ou mesmo a questão) central do desenvolvimento*» (1999: 34). O autor refere que a densidade socioeconómica (os recursos, a qualificação humana, a estrutura empresarial, o espaço físico e o ordenamento do território) é importante, mas que a densidade institucional é determinante, ou seja, a capacidade de os atores locais se organizarem em instituições que consagrem a especificidade de cada território. Para Oliveira das Neves *et al.* (2001), o conceito de “áreas de baixa densidade” remete para situações de défice institucional (número reduzido de entidades com atribuições e competências ao nível local); relacional (número reduzido, e eficácia limitada, na construção de parcerias); ocupacional (reduzido leque de oportunidades de emprego); económico (oportunidades escassas de afirmação no mercado global); e demográfico (baixa densidade populacional). Na mesma lógica, Polèse (1998) refere que a não mobilização de recursos produtivos num determinado território poderá decorrer de três tipos de bloqueio: bloqueios socioculturais (relacionados com a não valorização social do empreendedor, e do seu papel no território); bloqueios sociodemográficos (quando a estrutura etária do território assenta numa população demasiado envelhecida que, à partida, é menos geradora de iniciativas); e bloqueios institucionais (quando a burocracia institucional do território dificulta a atividade dos detentores de iniciativa).

1.4.2 Desenvolvimento Rural por quem? Instituições, atores, governo e governança

A constatação dos limites dos modelos de desenvolvimento «a partir de cima» impulsionou o surgimento de novas estratégias de desenvolvimento e de novas formas de

¹⁹ As regiões rurais de baixa densidade constituem a maior percentagem do território europeu (cf. Bengs e Schmidt-Tomé, 2005).

gestão territorial «a partir de baixo», com implicações nos procedimentos de tomada de decisão. Assim, de processos de tomada de decisão centralizados e assegurados por órgãos de governo nacionais e centrais, a evolução tem sido para processos de cooperação vertical (com o envolvimento de diferentes níveis de governo) e horizontal (com o envolvimento de vários atores públicos e privados). Esta transformação implicou a substituição semântica do termo *governo* pelo termo *governança* (Fariños, 2007; Jessop, 1997; Marsden e Murdoch, 1998; Mehnen *et al.*, 2009). No entanto, o termo *governança* não é apenas sinónimo académico de *governo*, o seu crescente uso implicando uma preocupação com as alterações tanto no significado, como no conteúdo, do termo *governo* (Goodwin, 1998): «*Governance can be referred to a changing role of the state – from top-down to bottom-up and involving non-state actors. There is an obvious distinctive shift from government to governance. While government focuses on autonomy of the central expert-guided government. Governance in contrast concentrates on interaction between different actors*» (Mehnen *et al.*, 2009: 3).

De acordo com Jessop (1997), esta transformação do papel do Estado resulta de três tendências observáveis na articulação entre economia e política, fruto de diferentes causas que não podem ser atribuídas exclusivamente à crise do “fordismo”, nem à alegada transição para o “pós-fordismo”. O autor ressalva que nenhuma delas deverá ser tratada como um mecanismo causal *per se*, não devendo esquecer-se o seu carácter essencialmente descritivo, sintético e geral. Afirma, ainda, que essas três tendências não representam um movimento de convergência unidirecional ou multilateral comum a todos os regimes nacionais, podendo assumir formas empíricas diversas.

A primeira é a tendência geral para a desnacionalização do Estado, ou da soberania. Esta tendência reflete-se, empiricamente, no “esvaziamento” do aparelho estatal, e na reorganização territorial e funcional de novas e velhas competências estatais para os níveis infranacional, supranacional e transfronteiriço. Noutros termos, os poderes estatais dispersam-se, no sentido ascendente, em instituições supranacionais, e, no sentido descendente, em organismos regionais e locais, enquanto, lateralmente, se imbricam em redes de cooperação transfronteiriças. Se, por um lado, se verifica uma perda da soberania *de jure* dos Estados nacionais, na medida em que alguns poderes de decisão são transferidos para órgãos supranacionais que vinculam os Estados nacionais (como por exemplo a UE), por outro lado, observa-se uma devolução da autoridade aos níveis subordinados da organização territorial, bem como o desenvolvimento de políticas transnacionais inter-locais. Nas suas diversas modalidades de dispersão da soberania, esta tendência é contrariada pela manutenção do papel do Estado na promoção da coesão e da redistribuição social.

A segunda é a tendência para a desestatização do sistema político. Mais especificamente, isto significa a diminuição, em termos relativos, do papel central desempenhado pelo aparelho estatal na definição de políticas, e do papel de principal promotor de projetos económicos e sociais. Em alternativa, emergem parcerias entre organizações governamentais, para-governamentais e não-governamentais, em que o Estado é *primus inter pares*. Esta alteração requer saber na arte complexa de gerir múltiplas agências, instituições e sistemas, que são, simultaneamente, autónomos em termos operacionais e interdependentes. Em sentido oposto, o aparelho estatal tem aumentado o seu papel na meta-governança. Mais especificamente, as autoridades políticas (nacionais, ou de outros níveis) estão cada vez mais envolvidas na organização de parcerias, redes e regimes de governança. São elas que determinam as regras básicas da governança, asseguram a compatibilidade de tipos e mecanismos de governança, procuram o reequilíbrio das estruturas de poder²⁰.

A terceira tendência, para a internacionalização dos regimes políticos, traduz o facto de os governos nacionais estarem cada vez mais preocupados com a definição de políticas económicas e sociais internas, relacionadas, em termos latos, com a “competitividade internacional”. Esta tendência é, simultaneamente, contrariada, e reforçada, pela globalização da economia e pelo crescimento de organizações internacionais que abordam questões que vão para além do âmbito de soberania dos Estados nacionais (como é o caso do ambiente, ou da política agrícola). Ou seja, se, por um lado, a ação dos Estados nacionais é cada vez mais influenciada por funções de conceção, desenho e regulação de organismos internacionais que os podem tornar competitivos a nível internacional, por outro lado, esses mesmos organismos condicionam e impõem constrangimentos às atividades dos governos, na área da regulação económica e social.

Jessop (1997) conclui que estas três tendências são produto de uma rearticulação mais vasta dos níveis de organização económica e política locais, regionais, nacionais e supranacionais, a qual, não tendo retirado centralidade ao Estado, todavia o redefiniu. Neste contexto, talvez o papel mais importante do Estado seja o da meta-governança, o de coordenar diferentes formas de governança, e assegurar coerência entre elas.

²⁰ O Livro Branco sobre a governança europeia constitui um exemplo do papel das autoridades políticas na meta-governança. Neste documento, a UE define, entre outras questões, como princípios de boa governança: a abertura (as instituições deverão trabalhar de forma mais transparente); a participação (a qualidade, pertinência e eficácia das políticas dependem de uma vasta participação em toda a cadeia política – da conceção à execução); a responsabilização (é necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo); a eficácia (as políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objetivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior); e a coerência (as políticas e as medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis) (CE, 2001b).

Partindo igualmente desta transformação do Estado, que pressupõe a transferência de um modelo de *governo* para um modelo de *governança*, Pike *et al.* (2006) referem que o conceito de governança remete para modelos em que os limites, externos e de repartição interna, dos setores público e privado se tornaram menos claros. Segundo os autores, o enfoque é colocado em mecanismos administrativos que não dependem das ideias clássicas de Estado autoritário e sancionatório, mas, em vez disso, resultam da interação de múltiplos atores. A governança diz respeito à combinação de diferentes mecanismos de coordenação e estruturas de cooperação, que envolvem diferentes atores públicos e privados, e diferentes abordagens (governança coletiva, governança multiníveis, parcerias público-privadas etc.) (Mehnen *et al.*, 2009).

Neste contexto, a governança territorial pressupõe que são os territórios que determinam os seus objetivos de governança (que são diferentes, consoante os territórios).

Segundo Farinós (2007) a governança territorial pode ser definida, em termos gerais, como processo de coordenação de atores, com o objetivo de desenvolver o capital social, intelectual, político e material, e coordenar o desenvolvimento territorial fundado na criação de uma coesão territorial sustentável em diferentes níveis. Numa definição mais operacional, a governança territorial pode ser entendida como um modo de organização da ação coletiva, assente em parcerias entre atores públicos e privados, de construção de alianças orientadas para objetivos comuns definidos. Ao contrário da governança económica, a governança territorial enfrenta o problema da representação de interesses, devendo considerar-se, assim, entre os seus objetivos a dimensão social e política específica da ação coletiva. Nesta perspetiva, o território é considerado um contexto dinâmico e ativo, um ator próprio no processo de desenvolvimento em que se enfatiza, em particular, o papel da proximidade, o sentido de lugar, e a identidade territorial, para promover uma ação coletiva de alianças locais e a sua capacidade de criar relações com outros territórios. Ainda segundo este autor, os principais desafios da governança territorial a nível europeu são a cooperação e a coordenação horizontal e vertical entre (i) os vários níveis de governo; (ii) as diferentes políticas setoriais com incidência territorial; e (iii) as diversas organizações governamentais e não-governamentais, e os cidadãos.

No estudo de modalidades de governança, essencialmente identificadas em contexto urbano²¹, tem sido, mais recentemente, dada ênfase à análise de modelos de governança em áreas rurais, particularmente em áreas marginalizadas ou desfavorecidas (Marsden e Murdoch, 1998; Mehnen *et al.*, 2009; Moreira, 2011).

²¹ Por exemplo, V. CE, 2001b; Farinós, 2007.

Nas áreas rurais, a crise do Estado-Providência e a falência dos modelos de desenvolvimento de inspiração keynesiana estão associadas ao enfraquecimento das estruturas económicas e políticas agrárias (Goodwin, 1998). Mais especificamente, em muitos espaços rurais, o declínio da atividade agrícola enquanto atividade principal, e a consequente alteração das forças económicas, misturam-se com novas estruturas de governo, delineando uma nova topografia de relações políticas (Marsden e Murdoch, 1998) que envolvem uma variedade de agências e instituições públicas e privadas, e setores voluntários (Goodwin, *idem*). Simultaneamente, o poder político das elites agrárias é interpelado por um conjunto de discursos baseados em questões como o desenvolvimento e a conservação da natureza, desse modo transformando o enquadramento institucional do governo rural local (Goodwin, 1998).

O sucesso das iniciativas voltadas para as necessidades de desenvolvimento das zonas rurais desfavorecidas, não deve, todavia, dispensar o envolvimento, decisivo, do Estado e/ou das autoridades locais. Por um lado, na grande maioria dos casos, estas entidades são as únicas capazes de prover os recursos necessários para lidar com os múltiplos interessados (*stakeholders*), e, por outro, são elas as melhores posicionadas para promover a procura de interligações possíveis entre atividades que potenciem sinergias com objetivos de eficiência e redução de custos (Moreira, 2011²²).

Esta transformação do governo rural, configurada na emergência de novas relações e processos políticos que ultrapassam as questões e os interesses agrícolas, reflete, provavelmente, as diferentes solicitações que têm incidido nas áreas rurais (Marsden e Murdoch, 1998) e a diversidade que lhes é inerente. Isto significa que a governança das áreas rurais é inevitavelmente desigual na sua composição, dentro de cada área rural e, de forma mais explícita, entre áreas rurais diferenciadas (Marsden, 1998): «*Within each of the differentiated rural spaces different local/non-local social configurations of networks and actors are developed, and these are aligned to the separate development spheres (...) These configurations allow relative power to be distributed in different ways, such that the power geometry of each rural space creates different governance and regulatory issues and processes*» (Marsden, 1998: 114).

Apesar do declínio enquanto atividade económica principal na maioria das áreas rurais da Europa, a agricultura ainda detém, no que se refere aos processos mais amplos de reestruturação do mundo rural, uma posição significativa na regulação e nos processos através dos quais as áreas rurais se diferenciam, como se verá nos capítulos seguintes desta tese. Os espaços rurais tendem, no entanto, a ser cada vez menos dominados por empregos ligados à atividade agrícola e à exploração direta dos recursos naturais, fruto da generalização das

²² Moreira incide a sua análise sobre as políticas de promoção de inovação e empreendedorismo em zonas rurais desfavorecidas. É, no entanto, nosso entender que esta mesma perspetiva pode ser aplicada a outro tipo de intervenções em áreas rurais desfavorecidas.

atividades ligadas aos serviços, constituindo a terciarização um motor da sua diversificação económica (Alves, 2005). Neste sentido, estas áreas rurais apresentam perfis setoriais muito similares às das áreas urbanas adjacentes, as atividades primárias tradicionais representando apenas uma pequena proporção do emprego e do VAB, e refletindo assim a importância crescente das atividades secundárias e terciárias (Copus, 2014).

Capítulo 2 Definir espaço rural

Tradicionalmente, a definição de “área rural” funda-se numa associação explícita a atividades económicas (nomeadamente, a agricultura e a silvicultura) que assentam em recursos naturais próprios, e se associam a determinados espaços (como, por exemplo, charnecas e montanhas). Alternativamente, “área rural” poderá definir-se com base numa série de características sócio espaciais, tais como a densidade populacional e a distância/proximidade das grandes cidades. Perspetivas mais recentes definem o “rural” em termos de uma representação social da realidade, colocando a ênfase na forma como os indivíduos constroem socialmente um ideal rural, e tentam alcançá-lo nas suas vidas quotidianas. Estas abordagens tornam-se cada vez mais importantes, uma vez que, em muitas regiões da Europa, as funções tradicionais de produção das áreas rurais (a agricultura e a silvicultura) estão a perder importância, e várias funções de consumo (por exemplo, a recreação e o lazer) adquirem mais relevância (Labrianidis, 2006).

Se, no passado, o “rural”, apreendido como uma entidade homogénea e indiferenciada, foi definido, de forma limitada, como o oposto, e o negativo, do urbano (Diniz e Gerry, 2009; Schmitt e Goffette-Nagot, 2000), a partir dos anos 70, verifica-se uma mudança conceptual nos termos da qual o rural e o urbano passam a ser entendidos como espaços interdependentes e complementares (Pereiro e Prado, 2013). A partir daí, a dicotomia rural-urbano tem sido questionada e repensada, e a natureza diversa dos espaços rurais e das trajetórias de desenvolvimento rural tem sido enfatizada, criando oportunidades para abordagens territoriais integradas (Ferrão e Lopes, 2004).

Esta perspetiva sugere a necessidade, tardia, de se encetar uma abordagem espacial integrada e holística, que incorpore tanto as áreas urbanas como as áreas rurais. Isto não significa, necessariamente, negar a importância e a especificidade dos problemas rurais. Pelo contrário, supõe maximizar as sinergias entre os espaços urbanos e os rurais, num contexto regional (Marsden, 1998). No entanto, como se concluirá da revisão da literatura, é difícil propor uma definição simples, precisa, completa ou consensual, de “espaço rural” (Diniz e Gerry, 2009; Schmitt e Goffette-Nagot, 2000).

2.1. Da sua transformação...

De espaço produtor de alimentos e fornecimento de matérias-primas a reserva de qualificação ambiental, o espaço rural europeu tem sido alvo de profundas mudanças. Em termos cronológicos estas mudanças podem ser organizadas em três períodos distintos: o período até à 2ª Guerra Mundial, os 30 anos posteriores à Guerra, e os últimos 15 anos (Ferrão e Lopes, 2004).

No século XVIII, nos países industrializados da Europa, cerca de 80% da população vivia da agricultura e residia no campo (Varela, 1995). Ao espaço rural era atribuída uma função (a de produtor de alimentos) e uma atividade económica dominante (a atividade agrícola), praticadas por um grupo social de referência (o campesinato), associado a um tipo de paisagem que refletia o equilíbrio entre o homem e a natureza (Ferrão 2000; Nave, 2003). Com a Revolução Industrial esta situação altera-se profundamente. O crescimento contínuo das cidades, associado ao industrialismo, foi sendo acompanhado por largos movimentos de êxodo rural, com as populações rurais a dirigirem-se em massa para os grandes centros urbanos e zonas industriais, locais onde a partir de então se concentrava o emprego e se encontravam melhores condições de vida.

Neste período (meados a finais do século XIX), verifica-se uma despolitização da sociedade rural em que o campo surge como lugar idílico de repouso, regeneração e contemplação. De acordo com Chamboredon (1985), a emergência do campo enquanto quadro social idílico resulta de um longo processo de desaparecimento gradual do proletariado rural. Este processo decorre da urbanização, e do consequente movimento de industrialização das cidades e homogeneização dos campos (desaparecimento da pequena propriedade, e erosão da grande propriedade). Como o despovoamento dos campos origina uma redução da mão-de-obra rural pobre, que opta por ir trabalhar para as cidades, este processo de homogeneização social conduz a um enfraquecimento progressivo da luta de classes nos campos e, consequentemente, a uma despolitização atenuando os conflitos que determinam a ocupação e o uso do espaço rural.

A emergência de uma nova sociedade urbano-industrial traz duas consequências principais para as áreas rurais. Por um lado, inicia-se um processo acentuado de perda de centralidade económica, social e simbólica do mundo rural. Por outro lado, este tende a ser globalmente identificado com realidades arcaicas, enquanto as aglomerações urbano-industriais são vistas como o palco, por excelência, do desenvolvimento (Ferrão, 2000). O rural surge, então, como espaço antagónico e subordinado ao urbano, como espaço especializado unicamente na produção e abastecimento de alimentos, e no fornecimento de mão-de-obra barata e desqualificada para os grandes centros urbanos.

Após a Segunda Grande Guerra, e principalmente a partir dos anos 60, um novo modelo torna-se dominante: o da urbanização dos campos. Este modelo põe em causa a relação dicotómica contida no modelo anterior, nega a existência de uma descontinuidade espacial entre o rural e o urbano, e privilegia a assimilação/integração, pela difusão da cultura, dos produtos e das práticas urbanas (Lima, 1990): *«A par desta evolução, a agricultura perdeu peso na economia e na sociedade: declinou a sua participação no emprego e na produção e reduziu-se a parte da população ligada a explorações agrícolas. Nas comunidades rurais de muitas regiões, a agricultura deixou de ser a principal atividade económica e a tradicional cultura rural foi sendo influenciada pela crescente homogeneização de hábitos, comportamentos e valores»* (Baptista, 2001: 40).

Segundo Ferrão (2000), começa, assim, a ganhar consistência uma nova dicotomia pós-rural/urbano, que valoriza antes a oposição existente entre um mundo moderno (que pode ser urbano-industrial ou rural) e um mundo arcaico (predominantemente rural). Continua, todavia, a persistir a ideia de que o mundo rural se encontra num processo estrutural de marginalização económica, social e simbólica. Apesar disso, e de acordo com o mesmo autor, a forte mercantilização da produção agrícola em massa vem deslocar a fronteira das grandes oposições, chamando a atenção para o facto de nem todas as áreas rurais estarem condenadas aos processos de agonia do “velho” mundo tradicional.

Esta evolução traduziu-se numa profunda reestruturação do setor agrícola, que implicou: uma diminuição da superfície agrícola utilizada; uma forte redução da mão-de-obra; a modernização e a intensificação dos processos de produção; e uma tendência para a polarização da superfície agrícola – na Europa aumentam, por exemplo, as explorações com mais de 50 hectares, mas subsiste um número muito elevado de pequenas explorações (CCE, 1988). A concentração e a especialização agrícola de certos espaços libertam outros da lógica de produção agrícola, tornando-os disponíveis para a sua reinterpretação como espaços naturais – a naturalização dos campos (Chamboredon, 1985).

A partir daqui, a agricultura começa a perder importância económica em muitas áreas rurais da Europa, quer em termos da criação de emprego, quer em termos da sua contribuição para o produto regional. A título de exemplo, em 1988, o emprego agrícola representava 30% do emprego total em apenas 10 das 166 regiões da Comunidade. Em contrapartida, em 118 regiões, o emprego agrícola representava menos de 10% do emprego total e, em apenas 17 regiões, a agricultura contribuía com mais de 10% para o produto regional (CCE, 1988).

Nos anos 80, o espaço rural, inevitavelmente associado à crescente visibilidade dos problemas ambientais enquanto problemas sociais, passa a ser entendido como reserva de qualificação ambiental e natural. Mais precisamente, os novos modelos de desenvolvimento que emergem neste período, atribuem ao espaço rural inesperadas funções de renovação até

então esbatidas pelas concepções de desenvolvimento que marcaram o período do pós-guerra (Reis e Lima, 1998). Esta perspetiva implica a assunção da multifuncionalidade e pluriatividade do espaço rural – ao reconhecer-se que a sua função principal não tem que ser necessariamente a produção de alimentos, e que a sua atividade central não tem que ser forçosamente a agrícola –, e põe a tónica num duplo movimento: por um lado, a especialização do espaço agrícola e, por outro, a diversificação das atividades em espaço rural.

Diversificado no plano das atividades económicas, redimensionado ao nível funcional, complexificado na organização social, o rural ganha capacidade integradora, em novos e diferentes moldes, em relação à que possuía na época pré-industrial (Barros, 1990). Esta integração espacial implica uma nova complementaridade entre o rural e o urbano, que poderá assentar na consolidação de relações de proximidade mutuamente benéficas e de natureza sinérgica (em detrimento de relações assimétricas e destruidoras do espaço rural), e na transformação das cidades em pontes efetivas entre as áreas rurais e o mundo exterior (Ferrão, 2000).

Em síntese, as novas configurações espaciais pluriactivas e multifuncionais, resultantes das transformações ocorridas no espaço rural, parecem ter posto em causa uma das grandes dicotomias sobre as quais assentava a concepção clássica de espaço: rural/urbano. Porém, as transformações do espaço rural, induzidas por essas mesmas transformações sociais, não significam, como alguns autores têm defendido, o “fim do rural”, mas sim o repensar de novas categorias de análise teórica e metodológica. Noutros termos, isto significa que o problema da diferenciação/convergência entre espaços não é apenas um problema da relação rural/urbano, mas também um problema a considerar no contexto dos próprios espaços rurais, a propósito da diferenciação entre espaços rurais, agrícolas e não agrícolas (Pedroso, 1998).

2.2. ...À sua diferenciação Interna

Definir o “rural”, e consequentemente a “ruralidade”, não é tarefa fácil, na medida em que, na sequência do ponto anterior, o espaço rural tem sido objeto de diversas transformações. No entanto, apesar das ambiguidades e dificuldades de conceptualização do termo *rural*, é possível identificar, essencialmente, três categorias definicionais de natureza comportamental, funcional e ecológica. A categoria comportamental enfatiza fatores individuais e socio-antropológicos, tais como a cultura e as suas implicações no comportamento dos atores sociais em meio rural, concebida sobretudo numa perspetiva estática. A categoria funcional salienta a função económica, os aspetos ocupacionais e as questões de dimensão, ligadas à estrutura fundiária e ao uso da terra; adota uma perspetiva dinâmica, e defende uma visão predominantemente holística. A categoria ecológica, por seu turno, distingue o ambiente (natural, social, cultural), ou seja, as ligações dialéticas entre a natureza e todos aspetos da vida rural, apelando a uma análise holística (Diniz e Gerry, 2009).

De modo análogo, é possível distinguir três grupos de características que contribuem para a definição de espaço rural: as funções produtivas, sociais e patrimoniais das áreas rurais; a fraca densidade populacional do meio rural; e a diferenciação e a diversidade das áreas rurais (Diniz e Gerry, 2009).

A assunção da heterogeneidade dos espaços rurais e da sua diferenciação interna tem apontado para diversos tipos de espaço rural, permitindo, desse modo, ultrapassar a dicotomia rural/urbano, hoje significativamente empobrecida no seu significado pelo surgimento de diversas configurações sócio espaciais de transição (Pedroso, 1998).

Várias têm sido as tipologias criadas para dar conta da diversidade do espaço rural, e do que essa diversidade engloba, a maioria das quais assente nas relações antagónicas e/ou de proximidade que se estabelecem entre o rural e o urbano.

Kayser (1990) propõe uma sistematização das diferenças espaciais, e apresenta uma tipologia do espaço rural, nas sociedades contemporâneas, baseada no peso que agricultura e outras atividades económicas têm na sua integração em modelos de desenvolvimento dominantes. Esta sistematização é composta por quatro categorias:

- A terceira coroa periurbana, na qual os processos de urbanização enfrentam uma agricultura e uma sociedade rural em pleno funcionamento, senão ainda em pleno vigor. Nestes espaços, a construção urbana é localizada e limitada, ou seja, não ocupa todo o espaço existente, nem avança numa frente de urbanização.

- A economia agrícola produtiva, onde o conjunto do território cultivável é valorizado e explorado profissionalmente, o que não implica que a sociedade camponesa seja dominada pelos agricultores, nem o quotidiano pelo estilo de vida camponês.
- O espaço rural profundo, que alguns qualificam de marginal, e outros de reserva, em que a produtividade é baixa, e em que a modernização teve escassa influência. É um espaço empobrecido e asténico, mas em certa medida disponível (daí a ideia de reserva), onde a sociedade, ela própria envelhecida, reflete as difíceis condições de vida.
- O espaço com implantação de atividades de serviço urbano (entre outras, atividades de lazer, sociais etc.) que revitalizam o espaço rural, agitando a sociedade e introduzindo processos económicos, sociais e culturais irreversíveis.

Posteriormente, o autor simplifica a tipologia e considera três tipos de espaço rural: o espaço despovoado e marginalizado, o espaço intermediário, e o espaço periurbano (Kayser, 1996):

- O espaço despovoado e marginalizado caracteriza-se por forte declínio demográfico cuja reconversão se adivinha difícil, por se situar fora da “região urbana”. Por um lado, é uma área valorizada do ponto de vista simbólico e político (isto é, considerada prioritária, ao nível das políticas de desenvolvimento rural); por outro lado, é uma área onde se denota uma fragilidade dos meios efetivamente mobilizáveis, quer pela escassez de resultados, quer pela forte dependência de práticas de consumo urbanas.
- O espaço intermediário é onde se encontram as maiores potencialidades de desenvolvimento. À semelhança do espaço periurbano, está completamente integrado na área de influência das grandes cidades. No que diz respeito à utilização do solo, é um espaço essencialmente agrícola e florestal, cuja diversificação, por exemplo através do turismo, é bastante acentuada.
- O espaço periurbano é maioritariamente ocupado por terras agrícolas. A agricultura é produtiva e geralmente bem organizada, beneficiando da proximidade dos mercados e da natureza favorável dos solos. Esta atividade poderá, no entanto, estar vulnerável, dada a sua proximidade com a área urbana e industrial. Os habitantes do espaço periurbano beneficiam das oportunidades e das vantagens das cidades (como o emprego, comércio, educação, saúde, cultura etc.). Segundo o autor, este espaço poderá ser a via para algumas das funções urbanas se exteriorizarem e instalarem em espaço rural.

As tipologias de Kayser perspetivam uma mudança na forma de conceber a dicotomia rural/urbano, encarando os dois espaços como interdependentes e complementares (Ferrão e Lopes, 2004), sugerindo a ideia de que entre o rural e o urbano há um *continuum*.

À semelhança de Kayser, também Ferrão (2000) estabelece uma tipologia fundada na proximidade ou distância das áreas rurais relativamente aos grandes centros urbanos. Segundo o autor, as áreas rurais podem ser tipificadas em função da sua proximidade física, mas também funcional, socioeconómica e sociodemográfica, aos principais centros urbanos. Neste sentido, Ferrão distingue as áreas rurais centrais, periféricas, e marginais ou profundas. Entre o espaço urbano e as áreas rurais centrais ou periféricas, há uma tendência para a diversificação de relações de complementaridade desenvolvidas num cenário marcado por fortes assimetrias. Entre o espaço urbano e as áreas rurais marginais ou profundas, as relações de complementaridade ativa vão desaparecendo progressivamente, por as áreas rurais profundas, deprimidas do ponto de vista demográfico e de recursos e com condições de acessibilidade bastante desfavoráveis, pouco interesse despertarem nos cidadãos.

Cavaco (1993) reportando-se ao espaço rural português, e salientando a importância dos critérios sociodemográficos na diferenciação dos espaços rurais, identifica três tipos de situações, a que correspondem diferentes problemas de desenvolvimento: os campos periurbanos e rurbanos, os campos em vias de despovoamento e abandono, e os campos intermédios.

Os campos periurbanos e rurbanos caracterizam-se por densidades populacionais relativamente elevadas e por acréscimos demográficos (fruto de saldos fisiológicos positivos e de afluxos de população dos campos profundos e intermédios). Apesar da diversidade das atividades económicas, a agricultura (embora instável, dada a proximidade do mundo urbano – preço dos solos, níveis dos salários agrícolas, etc.) apresenta-se como a atividade dominante na utilização do solo e na paisagem. Contudo, segundo a autora, a população ativa não trabalha na agricultura, migrando pendularmente entre a residência e o emprego. Trata-se, neste caso, de espaços onde se verifica uma urbanização dos modos de vida e uma absorção dos sistemas e padrões de consumo urbanos.

Os campos em vias de despovoamento e abandono identificam-se com as terras pobres e de montanha. São terras difíceis de trabalhar e com um nível de produtividade fraco, daí o seu abandono pela população local, quando outras oportunidades se tornam acessíveis. Segundo a autora, são espaços constituídos por camponeses velhos, reformados, isolados e sós, alguns emigrantes regressados, e residências secundárias que permanecem fechadas

quase todo o ano. Há uma tendência para a degradação da paisagem, com o avanço de frentes de monocultura florestal (como o eucalipto).

Os campos intermédios posicionam-se, em termos de características, entre os outros dois tipos. Apresentam-se como espaços dominantes quanto à superfície, ou pelo menos quanto à população agrícola. São bastante povoados e apresentam grande diversidade nas formas de utilização do solo, no povoamento, no casario, nos modos de vida e sistemas de valores. A atividade agrícola é igualmente dominante em termos de ocupação do solo, da população, e como fonte de rendimentos, coexistindo com situações de pluriatividade e de plurirrendimento. As populações e os espaços permanecem integrados, integração reforçada pelo dinamismo do poder autárquico. No entanto, segundo a autora, são espaços sobre que pairam muitas incertezas, por ser a agricultura a sua atividade de base – todas as outras atividades dela dependem, ou são por ela induzidas.

Ferrão, Ferreira e Lopes (2004), num estudo sobre o efeito de diferentes contextos regionais em processos de inovação e empreendedorismo em áreas rurais portuguesas, constroem uma tipologia assente em três tipos de áreas rurais: marginais, periféricas e rural-urbanas.

As áreas rurais marginais encontram-se, principalmente, ao longo da fronteira Norte e no Interior do país. São áreas que se caracterizam por baixa, e muito baixa, densidade populacional (menos de 75 habitantes por km²), acentuado envelhecimento demográfico e, consequentemente, perdas populacionais. A agricultura de tipo familiar e os serviços públicos constituem as atividades económicas dominantes, embora as instituições privadas sem fins lucrativos, e o comércio de venda a retalho, e por atacado, sejam também importantes. A estrutura empresarial é fraca, a qualificação dos recursos humanos é baixa, e o acesso às principais cidades do país é ainda deficitário.

As áreas rurais periféricas localizam-se, sobretudo, na zona litoral de Portugal, na periferia das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, e ao longo da faixa litoral do centro do país. Áreas que apresentam valores de densidade populacional médios (75 a 150 habitantes por Km²), o seu comportamento demográfico varia de acordo com as características das cidades mais próximas, mais do que pelas suas dinâmicas internas. A agricultura é ainda significativa nestas áreas, mas as fontes de rendimento familiar são relativamente diversificadas, e as cidades mais próximas constituem importantes mercados de trabalho. A estrutura empresarial é mais desenvolvida do que nas áreas marginais, e a qualificação dos recursos humanos tende a estar próxima da média nacional.

As áreas rural-urbanas são áreas de elevada densidade populacional (150 a 600 habitantes por Km²). Correspondem a regiões que se encontram na transição entre o rural e o

urbano, abrangendo também áreas com um padrão espacial de urbanização difusa, assente em cidades pequenas ou médias. As dinâmicas demográficas são positivas, na medida em que estas áreas constituem uma alternativa residencial, tanto às cidades, com elevada especulação imobiliária, como às áreas rurais e periféricas circundantes. O padrão prevalente de terciarização rural está associado a uma estrutura empresarial pequena, mas normalmente muito ativa. O nível de qualificação dos recursos humanos tende a variar de acordo com os serviços do Estado que aí se encontram localizados (por exemplo, Universidades, ou outros serviços públicos).

Face às tipologias apresentadas, e na sequência de Figueiredo (2003b), se quisesse reduzir-se ainda mais a diversidade dos espaços rurais, poderia dizer-se que, por um lado, existem áreas que foram marginalizadas, não integraram os sistemas económicos dominantes, e, consequentemente, sofreram processos de subdesenvolvimento e empobrecimento, quer em termos económicos, quer em termos sociais e culturais; por outro lado, existem áreas que, como resultado da agricultura de elevado rendimento e produtividade, ou de outras atividades económicas, foram integradas nos modelos de desenvolvimento económico dominantes.

A preocupação em caracterizar a diferenciação interna dos espaços rurais não tem surgido unicamente em reflexões teóricas. Também a UE a tem incorporado no seu discurso²³, refletindo-se isso nas políticas de desenvolvimento que têm sido pensadas e formuladas para estes espaços.

²³ Também a OCDE se tem dedicado à criação de tipologias espaciais: em 1993, no documento *Quel avenir pour les campagnes? Une politique de développement rural*, a OCDE propôs uma tipologia de zonas rurais assente em critérios de integração nas economias regional e global: zonas economicamente integradas, zonas intermédias, e zonas recuadas, estabelecendo ainda objetivos prioritários a ter em conta em cada uma das situações (Almeida *et al.*, 1994).

Nas zonas economicamente integradas, os custos de um crescimento rápido ao nível económico, social e ambiental devem ser minimizados, e os problemas financeiros associados a uma sobre utilização dos equipamentos existentes, resultantes de uma evolução demográfica positiva e do aumento dos utentes temporários (férias, fins-de-semana, etc.), carecem de resolução.

Nas zonas intermédias, pretende reforçar-se a sua competitividade no mercado, combatendo limitações de ordem física (como as acessibilidades), mas também diversificar as atividades existentes com base em iniciativas endógenas e exógenas.

Nas zonas recuadas, deve sobretudo estimular-se a iniciativa local em questões como a formação e o ensino, e as tecnologias de comunicação e informação, bem como preservar o ambiente natural e paisagístico.

2.3 Espaço rural: diferentes perspectivas para a sua classificação na União Europeia

Entre meados dos anos 60 (período em que a UE inicia a Política Agrícola Comum - PAC) e início dos anos 90 (período em que são apresentados os relatórios *Europa 2000* e *Europa 2000+*), o espaço rural está, no discurso europeu, tradicionalmente associado à atividade agrícola. Neste contexto, o espaço rural é encarado como um local de produção, e as áreas rurais são definidas por relação à sua dependência económica da agricultura. Apesar de ser reconhecida a diversidade das áreas rurais, em termos das estruturas agrícolas (Dax, 2014)²⁴, pouca atenção é dada ao desenvolvimento territorial do espaço rural, sendo a ênfase sobretudo colocada nas políticas sectoriais relacionadas com a produção agrícola e a sua modernização (Hadjimichalis, 2003).

Em finais dos 80, começam a soprar os ventos de mudança. Mais especificamente, em 1988, no relatório *O Futuro do Mundo Rural*²⁵, a UE propõe um modelo espacial urbano-centrado, que identifica três tipos de regiões rurais, definidas, essencialmente, através das suas relações com grandes conurbações (Diniz e Gerry, 2009; Gray, 2000; Hadjimichalis, 2003): as regiões rurais próximas das grandes cidades; as regiões rurais em acentuado declínio; e as regiões rurais marginalizadas (CEE, 1988). Deste modo se introduz, oficialmente, uma rutura com as políticas rurais predominantemente setoriais, mudando o paradigma em que a PAC se funda. A agricultura mantém a sua importância, mas num contexto mais explicitamente territorial do que anteriormente (Hadjimichalis, 2003; Diniz e Gerry, 2009). Por outras palavras, a UE adota dois tipos abordagem, uma abordagem setorial de apoio à agricultura, e uma abordagem territorial de apoio ao desenvolvimento rural em determinadas regiões (Gray, 2000). Concretamente, a UE tipifica os espaços rurais de acordo com os problemas de desenvolvimento que enfrentam (CEE, 1988).

O primeiro problema-tipo, as pressões da evolução moderna sobre o mundo rural, verifica-se sobretudo nas regiões rurais próximas das grandes aglomerações, ou facilmente acessíveis a partir destas, nomeadamente nos países do Centro e Norte da Europa (por exemplo, no Sudeste da Inglaterra, Países-Baixos, Flandres ou Norte da Alemanha) e em algumas zonas costeiras (por exemplo, nas costas mediterrânicas de Espanha, França, Itália e Grécia). São regiões fortemente marcadas por processos de modernização e intensificação agrícola e pela diversificação da economia rural, pelo que, em muitas delas, coexistem

²⁴ Em 1957, o Tratado de Roma, tratado de instituição da CEE, reconhece esta diversidade, ao afirmar que «a estrutura social da agricultura e as disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas devem ser tomadas em consideração na elaboração da política agrícola comum» (artigo 39.º, n.º 2, alínea a).

²⁵ Comissão das Comunidades Europeias (1988). *O futuro do mundo rural*. Boletim das Comunidades Europeias, Suplemento 4/88.

variados interesses na utilização dos solos, que implicam a transformação da paisagem, a fragilização do equilíbrio ecológico, e a ocupação desordenada do território.

O segundo problema-tipo, o declínio rural, caracteriza-se por um êxodo rural contínuo que assume essencialmente duas formas: a emigração regional (as populações deixam a sua região e dirigem-se para as grandes aglomerações), e a migração intrarregional das zonas rurais para as zonas urbanas (as populações mantêm-se na sua região, mas não necessariamente no campo). Trata-se de um problema de desenvolvimento e de diversificação económica, com efeitos negativos ao nível demográfico, económico e ambiental, que marca, de forma mais ou menos pronunciada, a aparência das regiões rurais periféricas da Europa Ocidental (por exemplo, o Nordeste de Espanha ou a Irlanda do Norte) e a periferia meridional da Europa (por exemplo, Grécia e Portugal, ou o Sul de Itália). Mais especificamente, nestas regiões o peso da agricultura é ainda relativamente significativo, originando, no entanto, a persistência de explorações agrícolas de pequena dimensão situações de subemprego, com o abandono progressivo dos campos por parte da população ativa e o agravamento de fenómenos de erosão.

O terceiro problema-tipo, o das zonas marginalizadas, distingue-se do anterior por dois aspetos fundamentais, por o declínio rural e o despovoamento serem ainda mais graves. Este problema verifica-se, sobretudo, em regiões de difícil acesso, tais como certas zonas de montanha (por exemplo, partes dos Alpes e dos Pirenéus, ou as *Highlands* escocesas) e em inúmeras ilhas. Trata-se de regiões triplamente desfavorecidas: geograficamente, por serem periféricas, ou de difícil acesso; demograficamente, por já se encontrarem muito despovoadas; e economicamente, por terem um potencial de diversificação limitado.

A partir do início dos anos 90, o surgimento de alguns estudos académicos que propõem o uso de metáforas espaciais para o território europeu²⁶, levam a que também a própria UE inicie uma série de trabalhos – entre que se destacam os relatórios *Europa 2000* (1992) e *Europa 2000+* (1995)²⁷ – sobre o ordenamento do território à escala supranacional, com o objetivo de introduzir uma visão espacial estratégica da Europa.

De facto, neste período, os estudos e o debate político sobre as iniciativas transnacionais de promoção do ordenamento do território europeu ganham um impulso crescente no seio da União, designadamente, através de um primeiro encontro informal entre

²⁶ Segundo Ferrão, todos estes estudos defendem leituras simplificadas da organização interna do território europeu, recorrendo a metáforas com grande poder comunicacional em ambientes externos ao mundo académico – por exemplo "banana azul" (Brunet, 1989); "estrela azul" (IAURIF, 1991), "cacho de uvas" (Kunzmann & Wegener, 1991) – (2003a; 2004).

²⁷ O relatório *Europa 2000* apresenta os resultados de estudos sobre oito "super regiões europeias". O relatório *Europa 2000+* refere a necessidade do desenvolvimento de redes transeuropeias de transportes e formas eficazes de cooperação transnacional de base regional (Ferrão, 2003a; 2004).

os Ministros do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional dos diferentes Estados-membros, em 1989, em Nantes, processo este coadjuvado pela Comissão Europeia (Ferrão, 2003a; 2004). No entanto, o que representa uma viragem na abordagem sobre o espaço transnacional comunitário é a adoção, em 1999, na reunião informal de ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território de Potsdam, do *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário* (EDEC)²⁸.

O EDEC define um conjunto de orientações estratégicas em torno de três princípios-chave, que correspondem aos grandes objetivos das políticas comunitárias: coesão económica e social, desenvolvimento sustentável, e competitividade mais equilibrada do território europeu, estabelecendo, assim, os princípios gerais para uma política de ordenamento territorial europeia. Tendo em vista o desenvolvimento harmonioso do espaço europeu, as suas principais linhas orientadoras, são: (i) a promoção do desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico equilibrado, e o estabelecimento de novas relações rural-urbano; (ii) a promoção do desenvolvimento sustentável, bem como uma gestão prudente dos recursos, integrando a proteção da natureza e a herança cultural; e (iii) a promoção da paridade no acesso a infraestruturas, e ao conhecimento (CE, 1999).

Se, por um lado, a importância da sustentabilidade e da acessibilidade são realçadas no EDEC, por outro lado, a lógica de competitividade económica domina o paradigma (Richardson, 2000), pois, à noção de desenvolvimento regional equilibrado, se junta ideias de competitividade global e de integração económica global, em que os países que formam a chamada “banana azul” são tidos como modelo a emular pelas outras regiões da UE (Jensen e Richardson, 2001). Termos como *policentrismo*, *eficiência*, *acessibilidade*, usados no documento, levantam questões sobre a incorporação do *rural* no EDEC, já que a visão de território expressa assenta, essencialmente, na ideia de criação um novo espaço europeu, com a emergência de fortes redes urbanas: «*There is a strong urban bias here. Cities are constructed as the driving forces and “motors” of regional economic development within an increasingly competition oriented space economy*» (Richardson, 2000: 59).

Embora, nos seus princípios básicos, o EDEC enuncie, como princípio fundamental, o estabelecimento de novas relações rural-urbano, o documento dá prioridade às necessidades dos centros urbanos e das regiões metropolitanas (Jensen e Richardson, 2001), o que não deixa de levantar questões sobre o papel e o futuro das áreas rurais na Europa. O nível regional surge assim como um nível importante do desenvolvimento económico na UE, que assenta sobretudo na globalização e na competitividade económicas, colocando interrogações

²⁸ Este processo que culmina com a adoção do EDEC, em 1999, é abordado de forma mais aprofundada no Capítulo 5.

quanto à integração da lógica de desenvolvimento rural numa lógica de desenvolvimento mais regional.

A própria definição de áreas rurais parece algo confusa, na medida em que o documento coloca a tónica mais no termo “periférico” do que no termo “rural”, o termo “periférico” sendo utilizado para denotar a distância das regiões às áreas urbanas (cf. Böhme, 1999 *in* Richardson, 2000). Deste modo, as áreas rurais poderão ser incorporadas em regiões periféricas como em regiões predominantemente urbanas.

A ideia de policentrismo, como solução possível para a resolução dos desequilíbrios regionais em território europeu, aponta para a integração económica das regiões na economia global, e estimula a cooperação entre regiões: *«It is said to focus on development opportunities to encourage cooperation and networking and also to pay attention to strengths of areas and to more effective targeting of policy instruments»* (Faludi, 2006: 669). No entanto, a operacionalização e a aplicação territorial destes princípios básicos revelam-se mais complexas do que inicialmente se poderia pensar. De facto, dificilmente se identifica no espaço europeu regiões e cidades que consigam pôr em prática os princípios gerais estabelecidos (Carmo, 2008).

Deste modo, com a apresentação do EDEC, a UE mantém a mesma filosofia iniciada em *Futuro do Mundo Rural*, em que o “rural” é definido por relação ao “urbano”, e é subordinado a uma nova economia regional europeia (Hadjimichalis, 2003): *«Em termos genéricos, o EDEC reconhece o declínio relativo da agricultura, as mudanças no papel das áreas rurais, e a importância de afetar fundos de um modo mais territorial e menos sectorial, dando a devida prioridade às questões de sustentabilidade ambiental e socioeconómica»* (Diniz e Gerry, 2009: 546). A União assume igualmente que as áreas rurais são *«áreas complexas do ponto de vista económico, natural e cultural, que não podem ser caracterizadas por critérios unidimensionais, tais como a densidade populacional, a agricultura ou os recursos naturais»* (CE, 1999: 25). Acrescentando ainda que, *«no passado, as zonas rurais foram frequentemente consideradas como espaços homogéneos, confrontados com os mesmos obstáculos e detentores das mesmas potencialidades de desenvolvimento. Esta abordagem já não corresponde à realidade da UE (...) A diversidade do desenvolvimento rural na UE mostra claramente que as estratégias de desenvolvimento territorial devem ser baseadas nas condições, especificidades e necessidades locais e regionais»* (CE, *idem*: 26). As cidades e as regiões urbanas persistem, todavia, em ser as principais unidades de implementação das políticas europeias, os principais atores delas (Hadjimichalis, 2003).

Mais recentemente, a UE, através da Comissão Europeia, do Eurostat e do Programa ESPON²⁹, tem desenvolvido vários esforços no sentido de caracterizar o espaço europeu e,

²⁹ O Programa ESPON, ou Rede Europeia de Observação do Ordenamento do Território, aprovado em Dezembro de 2004, é um programa de investigação cujos objetivos, em termos gerais, consistem em apoiar a realização de estudos de base territorial que contribuam para formular políticas mais adequadas ao desenvolvimento espacial da

nesse âmbito, tem elaborado diferentes tipologias regionais que permitam caracterizar as regiões europeias, sobretudo ao nível das NUTS 3³⁰. Estas tipologias procuram avaliar as dinâmicas espaciais de desenvolvimento de diferentes tipos de áreas e os efeitos territoriais de algumas tendências sectoriais, bem como medir o impacto espacial das políticas da União (Ferrão, 2003a; 2004), sem, no entanto, ser usadas diretamente na aplicação dessas políticas (Dijkstra e Poelman, 2011).

As tipologias de caracterização das regiões rurais têm por base a tipologia urbano-rural da OCDE³¹, mas remetem para novas dimensões e métodos de análise. Assentam em multicritérios de análise, a maioria deles mensuráveis, traduzidos em indicadores quantitativos harmonizados que possibilitam a comparação entre as várias regiões da Europa.

Uma das tipologias atualmente usada para fins analíticos é a tipologia urbano-rural desenvolvida pela Comissão Europeia, quer no âmbito de projetos de investigação aplicada e publicações do ESPON³², quer no âmbito das publicações da UE que pretendem avaliar o impacto espacial das políticas (nomeadamente, o 4.º Relatório sobre Coesão Económica, Social, e o 5.º Relatório sobre Coesão Económica, Social e Territorial; ou, ainda, o Livro Verde sobre a Coesão Territorial) (CE 2007c, 2010d; 2008). A primeira versão da tipologia foi apresentada em 2007/2008, tendo sido posteriormente atualizada em 2011 (Dijkstra e Poelman 2008; 2011).

Europa, no contexto do pós-alargamento. A primeira fase do projeto esteve em vigor entre 2004 e 2006 (ESPON 2006). Em Novembro de 2007 foi aprovado o Programa ESPON 2013, ou Rede Europeia de Observação sobre Coesão e Desenvolvimento Territorial, para o período de 2007-2013. Tinha como principal objetivo apoiar o desenvolvimento de políticas relacionadas com o objetivo da coesão territorial e o desenvolvimento harmonioso do território europeu, de modo a contribuir para a competitividade, a cooperação territorial, e um desenvolvimento sustentável e equilibrado da Europa. O ESPON 2013 abrangeu os 27 Estados-membros da União, mais quatro países parceiros (a Islândia, o Liechtenstein, a Noruega e a Suíça). Atualmente, está em ação o Programa ESPON 2020, para o período 2014-2020, com a participação dos 28 + 4, cuja missão é a de consolidar uma rede de observação do território europeu e potenciar o aumento de dados territoriais pan-europeus de confiança, sistemáticos e comparáveis.

³⁰ Para um aprofundamento das várias tipologias regionais usadas ao nível da União ver Böhme *et al.* (2009). *ESPON Typology Compilation. Interim Report*. Luxembourg: ESPON & Spatial Foresight GmbH.

³¹ A tipologia da OCDE é aplicada a vários países. Consoante o país, são usadas diferentes unidades de análise, as LAU (Local Analysis Unit) 1 ou 2. Por exemplo, em Portugal são usadas as LAU2, que correspondem às freguesias. Numa primeira fase, aquilo que distingue uma área rural de uma área urbana é a densidade populacional: unidades locais com menos de 150 habitantes/km² são consideradas rurais, unidades com mais de 150 habitantes/km² são consideradas urbanas. Numa segunda fase, o grau de ruralidade ou de urbanidade é definido pela percentagem de população que nelas reside: uma área é considerada predominantemente urbana, se a percentagem da população que reside nas áreas rurais for inferior a 15%; intermédia, se a percentagem da população que reside nas áreas rurais estiver entre os 15% e os 50%; predominantemente rural, se a percentagem de população que reside nas áreas rurais for superior a 50%.

³² «(...) Based on the testing and the development of new regional typologies by the European Commission services, and in order to support consensus and consistency at European level, the ESPON MC decided 9 regional typologies [(1)Urban-rural; (2)Metropolitan regions; (3)Border regions; (4)Island regions; (5)Sparsely populated regions; (6)Outermost regions; (7)Mountain regions; (8)Coastal regions; (9)Regions in industrial transition]». Informação disponível em http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/ToolsandMaps/ESPONTypologies/Guidance_on_regional_typologies-08-12-2011.pdf.

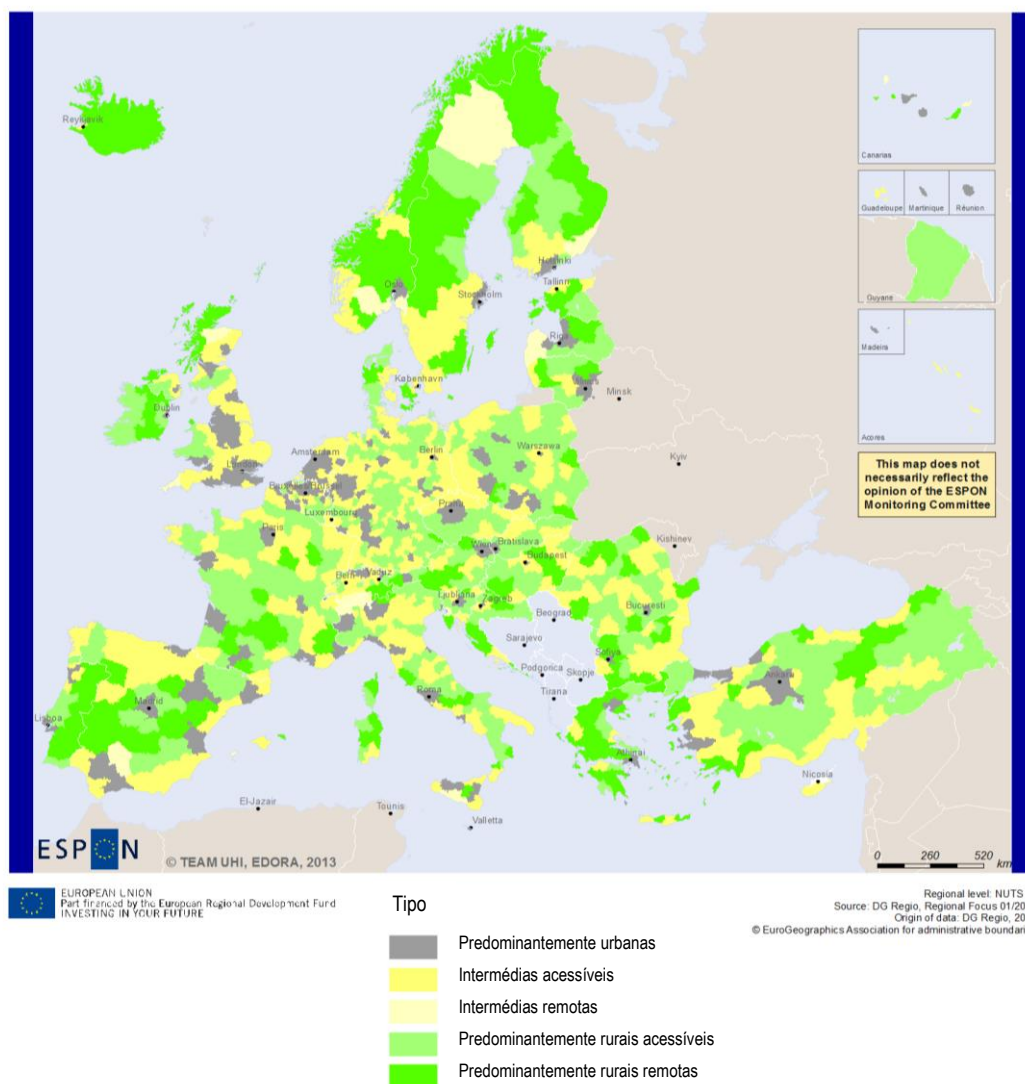
Trata-se de uma tipologia que classifica todas as regiões NUTS 3 da UE27 (a que acresce a Noruega e a Suíça), de acordo com a densidade populacional, e a distribuição da população por áreas rurais ou urbanas; combina esta classificação com a dimensão da acessibilidade: mais especificamente, faz uma distinção entre as regiões próximas dos centros urbanos e as regiões remotas. Esta tipologia assenta em cinco categorias: regiões predominantemente urbanas (PU); regiões intermédias acessíveis (próximas de uma cidade) (IA); regiões intermédias remotas (IR); regiões predominantemente rurais acessíveis (próximas de uma cidade) (PRA); e regiões predominantemente rurais remotas (PRR).

A construção da tipologia desenvolve-se em três fases. Na primeira fase, é identificada a população residente em áreas rurais³³. Na segunda fase, as regiões NUTS 3 são classificadas com base na percentagem de população residente em regiões rurais. Uma região é considerada predominantemente rural, se a percentagem de população que reside em áreas rurais for superior a 50%; intermédia, se a percentagem de população que reside em áreas rurais estiver entre os 20% e os 50%; predominantemente urbana, se a percentagem de população que reside em áreas rurais for inferior a 20%³⁴. Na terceira fase, é considerada a dimensão dos centros urbanos. Assim, uma região predominantemente rural, que abranja um centro urbano com mais de 200.000 habitantes, que representem, pelo menos, 25% da população regional, é considerada intermédia. Uma região intermédia que inclua um centro urbano com mais de 500.000 habitantes, que representem 25% da população regional, é considerada predominantemente urbana. No que respeita à dimensão da acessibilidade, considera-se predominantemente urbanas as regiões próximas de uma cidade. Uma região intermédia, ou predominantemente rural, é considerada remota, se menos de metade dos seus habitantes puder deslocar-se (de automóvel), em 45 minutos, para o centro de uma cidade com, pelo menos, 50.000 habitantes. Se mais de metade da população da região puder chegar a uma cidade (de automóvel) com, pelo menos, 50.000 habitantes, em 45 minutos, é considerada próxima de uma cidade (Dijkstra e Poelman, 2011).

³³ São consideradas rurais, as áreas que estão situadas fora dos *clusters* urbanos; os *clusters* urbanos são clusters de células de grelha contíguas de 1km², com densidade populacional igual ou superior a 300 habitantes por km² e população igual ou superior a 5000 habitantes.

³⁴ Para resolver possíveis distorções criadas por regiões NUTS 3 extremamente pequenas, as regiões com menos de 500 km² são associadas, com o objetivo de classificação, a uma ou mais regiões vizinhas.

Figura 3 – Tipologia Urbano-Rural de Dijkstra e Poelman, 2011



Fonte: Copus *et al.*, 2011.

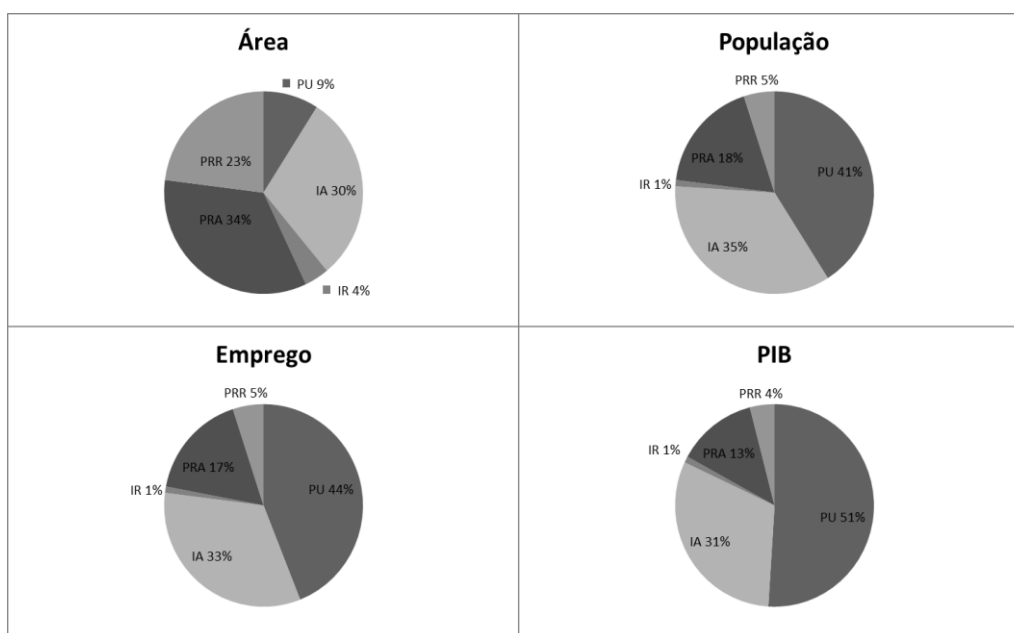
A análise da figura 3 permite verificar que as regiões urbanas estão dispersas por todo o território europeu. Nos países mais pequenos, em particular, nos Estados-membros do Leste e nos países nórdicos, apenas as capitais são áreas predominantemente urbanas. Muitos dos Estados-membros do centro, do noroeste e do sul da Europa têm também um número considerável de áreas predominantemente urbanas, secundárias. As zonas mais urbanizadas

estendem-se do eixo Reno-Ruhr, através do BENELUX, passando por Londres e pelas *midlands* inglesas (o equivalente à “banana azul” de Brunet). Em torno deste arco, encontra-se uma mistura de regiões rurais intermédias e regiões predominantemente rurais acessíveis. Na periferia da Europa (Espanha, Portugal, Sul de Itália, Grécia, Turquia, Roménia, Bulgária, Polónia, nos países nórdicos e do Báltico), verifica-se uma contiguidade de regiões predominantemente rurais remotas.

Com base na tipologia Dijkstra e Poelman, e no âmbito do Projeto *European Development Opportunities for Rural Areas* (EDORA) do Programa ESPON 2013, Copus *et alii* (2011) desenvolveram duas tipologias de áreas rurais da Europa, ao nível das regiões NUTS 3 da UE27 (incluindo Noruega, Suíça e Turquia), excluindo da análise as regiões classificadas como predominantemente urbanas na tipologia de Dijkstra e Poelman³⁵. A utilização das três tipologias prende-se, essencialmente, com os objetivos do projeto, nomeadamente, a criação de um quadro de análise que permita uma melhor compreensão dos padrões de diferenciação dos vários tipos de espaço rural, da natureza das diferentes oportunidades de desenvolvimento que cada um desses espaços enfrenta, e da forma como estas oportunidades dependem, ou podem robustecer-se, pela interação entre as áreas rurais e as áreas urbanas. A utilização da tipologia de Dijkstra e Poelman, que, segundo os autores, constitui a melhor ferramenta para identificar as áreas rurais da Europa, prende-se com a identificação do grau de ruralidade (e acessibilidade) do espaço europeu.

³⁵ Para uma análise aprofundada da metodologia e dos indicadores usados na construção das tipologias do projeto EDORA, consultar, Copus, A., Noguera, J. (2010). *The EDORA Typology*, EDORA Working Paper 24, (Annex 1 of the Final Report, ESPON 2013 project EDORA (European Development Opportunities for Rural Areas), Project 2013/1/2. Disponível em http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/edora.html.

Figura 4 – Peso relativo dos tipos Dijkstra e Poelman por área, população, emprego e PIB (UE27)



Fonte: Copus, 2014.

A figura 4 mostra que as regiões rurais representam mais de 50% do território da UE, por oposição às regiões predominantemente urbanas, que representam apenas 9% do território. Analisando os restantes indicadores, porém, a situação inverte-se, e são as regiões urbanas que mais contribuem para a situação socioeconómica da UE. Em termos relativos, estas contribuem, entre 40 a 50%, para a população, o emprego e o PIB. As regiões intermédias são-no, no que se refere aos três indicadores, embora, em termos de área, sejam mais relevantes do que as regiões predominantemente urbanas.

A tipologia que os autores designam “estrutural” relaciona-se com a estrutura económica dos espaços rurais. Assenta num conjunto de indicadores económicos³⁶, e é constituída por quatro tipos de economias: agrárias (AGR); consumo do rural (CR); diversificadas - setor secundário forte (DSS); diversificadas - setor de serviços privados forte (DSP)³⁷.

Os dois primeiros tipos permitem diferenciar entre, por um lado, as economias em que as indústrias agroalimentares continuam centrais e, por outro lado, as economias que foram reorientadas para assumirem um papel multifuncional, em que o consumo de bens públicos do rural é um motor cada vez mais importante. Os últimos dois tipos refletem uma fase adicional de ajustamento estrutural, na qual as economias rurais convergem com as economias das

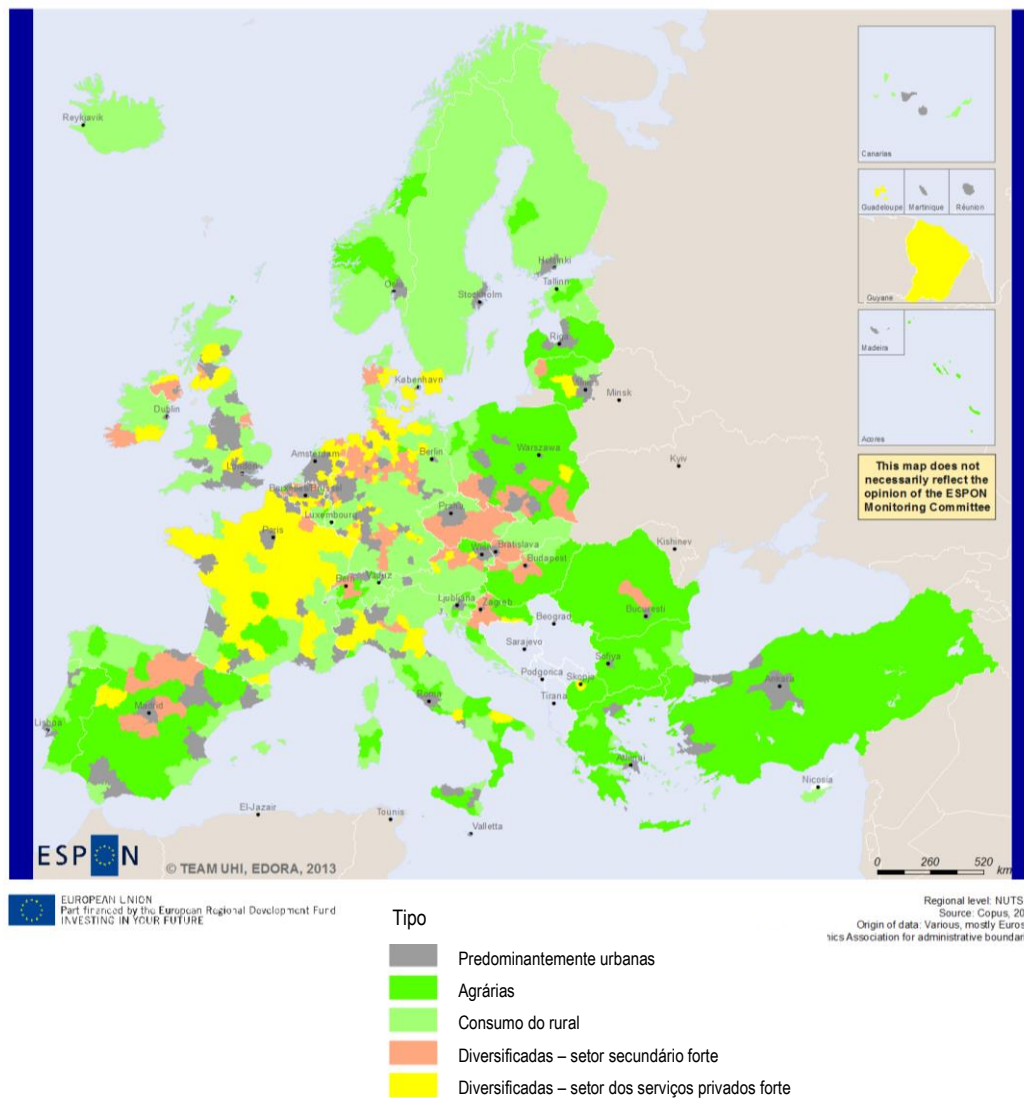
³⁶ A tipologia estrutural baseia-se em 18 indicadores ao nível das NUTS3, retirados de um conjunto de 25 variáveis brutas da base de dados *Eurostat Regio*.

³⁷ Em inglês, respetivamente *agrarian*, *consumption countryside*, *diversified strong secondary sector* e *diversified strong private services sector*.

áreas urbanas, através da expansão de atividades secundárias, ou de atividades relacionadas com o mercado de serviços privados (Copus, 2014).

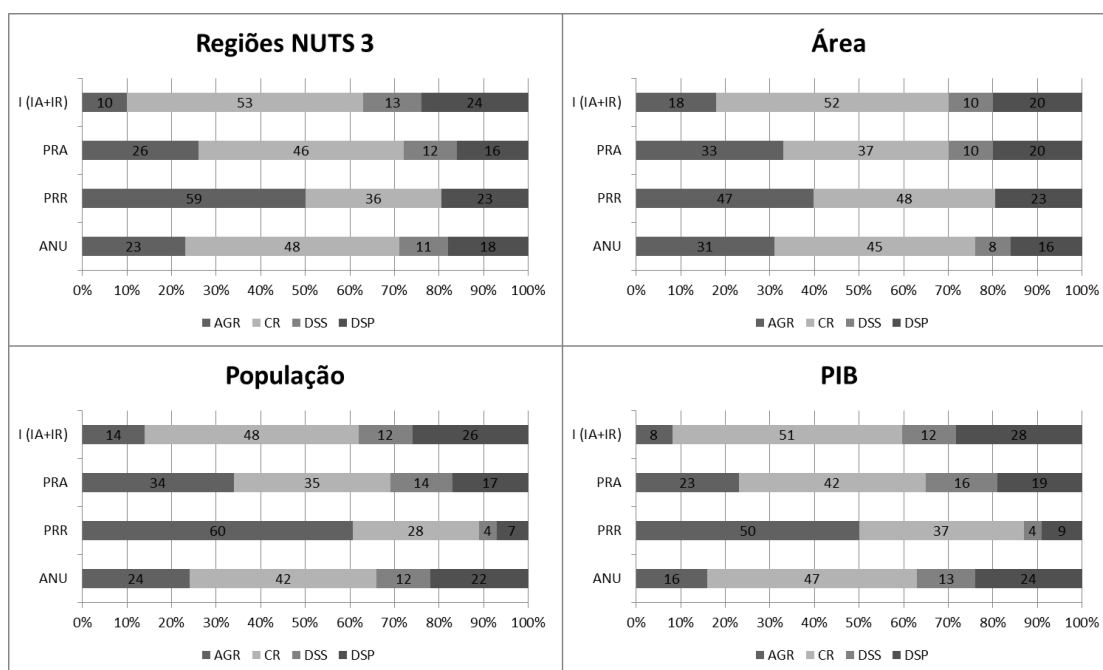
A análise da figura 5, *infra*, permite concluir que as economias agrárias dominam o território não urbano dos países do leste (Roménia, Bulgária, Hungria, norte da Polónia, Letónia e Lituânia) e sul da Europa (Espanha, Portugal, Sul de Itália, Grécia e Turquia). Contíguas às economias agrárias, encontram-se as economias consumo do rural, comuns nos países nórdicos, nas partes mais periféricas do Reino Unido, no leste e sul da Alemanha, Áustria, Eslovénia, Eslováquia, Itália, sul de França e noroeste de Espanha. As economias diversificadas - setor secundário forte encontram-se sobretudo na República Checa, na Eslováquia, na Hungria, no sul da Polónia, no norte e sul da Alemanha, e no norte de Espanha. As economias diversificadas - setor dos serviços privados forte são comuns no norte e centro de França, no norte de Itália, e nos países do BENELUX, e dispersam-se pelo norte da Alemanha, Reino Unido e Irlanda, sul da Suécia e norte da Dinamarca.

Figura 5 – Tipologia Estrutural do EDORA



Fonte: Copus et al., 2011 (atualização feita em Março de 2014, disponível em http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/edora.html).

Figura 6 – Relação entre os tipos Dijkstra e Poelman e os tipos estruturais em termos de área, emprego e PIB (UE27)



Fonte: Copus, 2014.

De acordo com a figura 6, as economias agrárias representam 23% das áreas não urbanas (ANU) das regiões NUTS 3, bem como 31% das ANU, de todo o território da UE. No entanto, apenas abarcam um quarto da população (24%), e cerca de um sexto do PIB (16%). As mais expressivas são as economias consumo do rural, representando, respetivamente, 48% e 45%, nos dois indicadores. Este tipo de economias envolve a maior fatia de população (42%) e PIB (47%) da União. As menos significativas são as economias diversificadas - setor secundário forte, que abrangem 11% e 8% das ANU, respetivamente, da regiões NUTS 3 e de todo o espaço da UE, bem como 12% da população, e 13% do PIB. A figura 6 mostra, igualmente, a concentração das economias agrárias nas regiões predominantemente rurais remotas, das economias consumo do rural nas regiões intermédias e regiões predominantemente rurais acessíveis, e das economias diversificadas nas regiões intermédias.

Com o objetivo de avaliar a *performance* socioeconómica das regiões rurais, Copus *et alii* (2011) desenvolveram a tipologia denominada “tipologia de *performance*”. Esta tipologia tem por base um índice sintético de *performance* construído para o efeito³⁸, apresentado em

³⁸ O índice sintetiza informação de 5 indicadores, a saber: taxa de migração líquida, PIB *per capita*, taxas de variação homólogas do PIB e do emprego, e taxa de desemprego. O índice constitui a média dos Z scores normalizados dos 5 indicadores.

quatro tipos, definidos pela média da UE 27, e +/- 0,5 desvio-padrão. Assim, os quatro tipos são detalhados da seguinte forma³⁹:

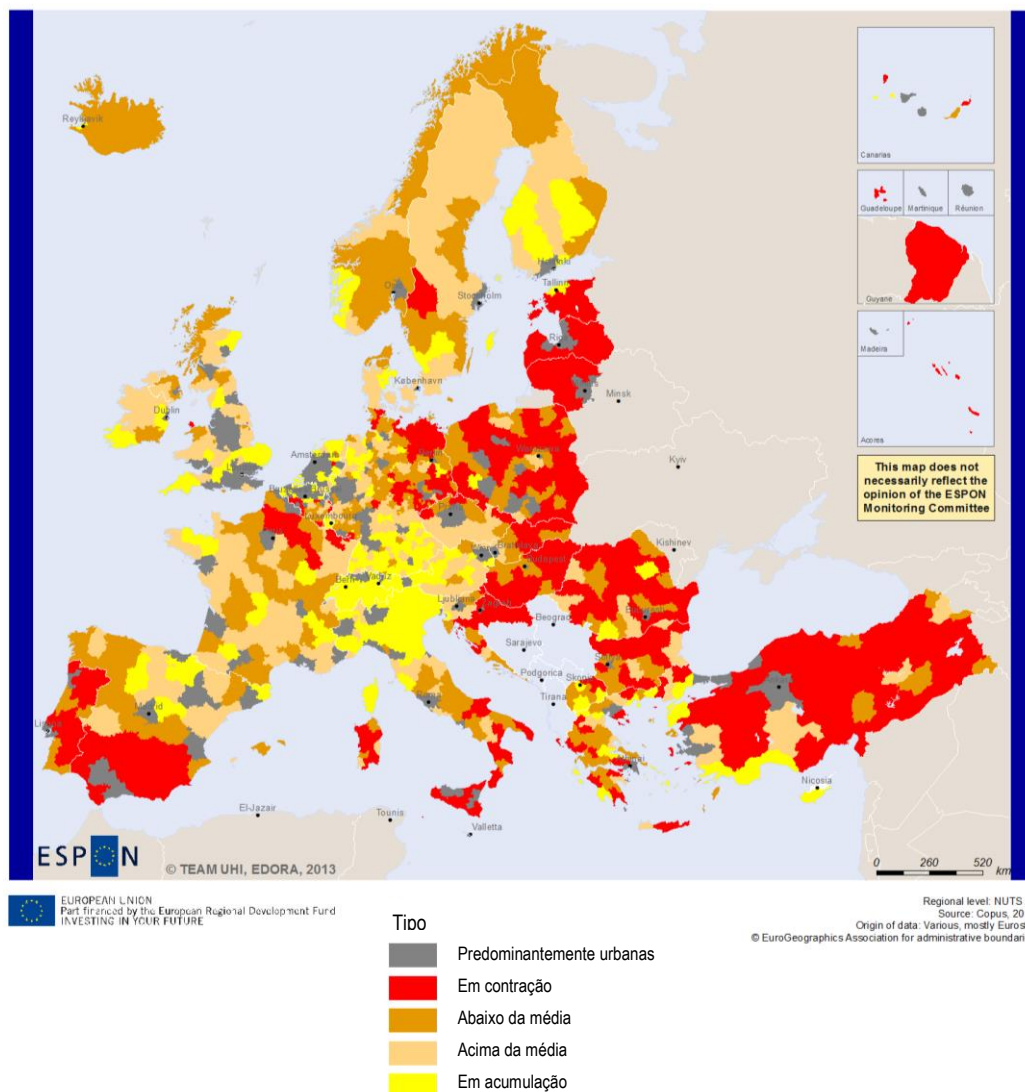
- Abaixo de -0,5 (mais de meio desvio-padrão abaixo da média não urbana), são consideradas regiões em contração (*depleting*);
- De -0,5 a 0 (menos de meio desvio-padrão abaixo da média não urbana), são tidas como regiões abaixo da média (*below average*);
- De 0 a +0,5 (menos de meio desvio-padrão acima da média não urbana), são identificadas como regiões acima da média (*above average*);
- Acima de +0,5 (mais de meio desvio-padrão acima da média não urbana), são apresentadas como regiões em acumulação (*accumulating*).

Da análise da figura 7, *infra*, sobressai a concentração de regiões rurais em contração nos Estados-membros do leste europeu, e nas regiões da ex-República Democrática Alemã. Os resultados abaixo da média são encontrados no Sul de Itália, Espanha ocidental, Portugal, centro e nordeste de França, e nas regiões mais a norte dos países nórdicos e do Reino Unido. Os resultados acima da média dispersam-se pelas regiões francesas e alemãs, Áustria, norte de Itália, República Checa e Eslovénia. As regiões rurais em acumulação verificam-se ao longo da costa mediterrânica de Espanha e norte de Madrid, na Irlanda, sul de Inglaterra e norte dos Países-Baixos⁴⁰.

³⁹ «The terminology reflects the tendency for poorly performing regions to shed human capital by migration, undermining social capital, whilst causing both built capital and financial assets to drain away. By contrast, strongly performing regions accumulate through migration, whilst expanding economic activity builds up stocks of other assets, tangible and intangible» (Copus et al., 2011: v).

⁴⁰ Os autores ressaltam o facto de alguns destes resultados poderem sofrer algumas alterações, com a disponibilização de dados mais atualizados, uma vez que a informação do PIB usada se reporta, nos anos mais recentes, a 2008 e a 2009, não refletindo ainda os impactos da crise económica.

Figura 7 – Tipologia de Performance do EDORA 2013



Fonte: Copus *et al.*, 2011 (atualização feita em Março de 2014, disponível em http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/edora.html).

As três tipologias permitem retirar conclusões mais generalizadas sobre a Europa rural (ao nível macro), e, segundo os autores, fornecer um quadro de análise para perspetivas e políticas futuras. Concretamente: (a) as regiões em que o setor primário desempenha um papel muito importante na economia local estão concentradas num arco que se estende em torno das pontas leste e sul da UE27; (b) o restante espaço europeu é caracterizado por um mosaico de três tipos de regiões rurais: consumo do rural, diversificadas - setor secundário forte, e diversificadas - setor dos serviços privados forte. Destes três tipos, o último parece estar, em certa medida, associado às regiões mais acessíveis; (c) de um modo geral, há uma tendência para que as regiões agrárias sejam regiões com baixa *performance*, revelando

muitas das características de processos socioeconómicos de contração. As economias diversificadas - setor secundário forte tendem também a ter *performances* relativamente baixas, talvez porque sejam regiões dependentes de indústrias transformadoras em declínio; (d) as regiões consumo do rural, e diversificadas - setor dos serviços privados forte, têm ambas índices altos de *performance*, e, provavelmente, continuarão o seu processo de acumulação num futuro imediato (Copus *et al.*, 2011 e Copus, 2014).

Em suma, as tipologias apresentadas neste capítulo remetem para diferentes tipos de fatores de diferenciação dos espaços rurais (geográficos, económicos, sociais, demográficos etc.), e reforçam a ideia de diversidade e, simultaneamente, de especificidade das áreas rurais, ultrapassando, desta forma, o empobrecimento e inadequação decorrentes da dicotomia rural/urbano. De acordo com Jollivet (1997a), é possível uma tripla distinção na definição de “rural” e de “ruralidade” na Europa. Em primeiro lugar, poderá considerar-se as categorias administrativas que remetem para a partição institucional do território, ou seja, que são delimitações institucionais de gestão territorial mais ou menos marcadas e politicamente significativas. Poderá, por outro lado, proceder-se a uma abordagem através de uma dimensão morfológica, quer ao nível geográfico, quer ao nível social: neste critério, a diferenciação entre o que é rural e o que é urbano é feita, sobretudo, com base na composição social da população. Por último, poderá fazer-se uma distinção das áreas rurais, tendo em conta a relação historicamente construída entre uma população e o seu território, de que são parte as representações coletivas que formam a identidade nacional.

Por outras palavras, as tipologias aqui abordadas permitem que as principais diferenças entre as áreas rurais sejam consideradas a partir de dois tipos de processo. Um primeiro tipo engloba aqueles processos que dão conta das modalidades de articulação e integração das áreas rurais no sistema socioeconómico dominante. Um segundo abrange os processos que dão historicamente conta das características sociais e naturais, específicas a cada área (Figueiredo, 2003b).

2.4. Uma redefinição da ruralidade: o espaço rural como reserva de qualificação ambiental

Apesar das diferentes perspetivas sobre o espaço rural – tal como descritas em CCE (1988); Kayser (1990); Ferrão (2000); (Lima, 1990); Nave (2003); Alves (2005) –, parece ser comum aos autores falar do “renascimento” das áreas rurais, a partir dos anos 80, período que marca a dissociação do rural do agrícola.

Concretamente, o modelo de êxodo rural que caracteriza os anos 60 desaparece na maioria dos países europeus, com exceção dos países do Sul mediterrânico⁴¹, dando origem naqueles a processos de “interiorização” (à deslocação para áreas geográficas interiores) e a movimentos de contra urbanização (movimentos migratórios opostos, em direção ao campo). Ambos se explicam não só pelos efeitos de difusão da modernização e desenvolvimento da sociedade, mas também pela procura, no espaço rural, de um “regresso às origens”, de um contacto com uma putativa genuinidade e autenticidade do “natural”.

Como refere Kayser, *«ce n'est pas dans le seul sous-ensemble économique qu'on peut trouver le système explicatif général des nouveaux flux migratoires. Ce n'est pas non plus dans le seul sous-ensemble socioculturel (...). Il est évident, d'abord, que la revalorisation du monde rural – un stupéfiant renversement de la hiérarchie des valeurs qui s'est opéré dans l'imaginaire des sociétés urbano-industrielles (...) a créé les conditions idéologiques du mouvement favorable aux campagnes»* (1990: 81).

Esta revalorização do espaço rural é designada por Mormont (1987) como uma redefinição social da ruralidade⁴², um projeto conceptual e prático de grupos sociais urbanos ou urbanizados, que depende das representações que têm, ou desejam, do espaço rural. Neste sentido, a ruralidade corresponde a um modelo social que se apresenta progressivo ou conservador, radical ou reformista, não apenas gerado pela recriação do «mito dos campos», mas configurando-se também como “projeto de vida” que propõe o respeito pelo equilíbrio natural e uma forma de organização social baseada nas pequenas comunidades e na autossubsistência local: *«Each rural space no longer tends to be differentiated because it is particularly dynamic or because of its own intrinsic characteristics, but according to the possibilities it has to offer the different social fields for their development through relationships of proximity, or through landscape or climatic features»* (Mormont, 1987: 17-18).

Noutros termos, a ruralidade surge como construção simbólica, e remete para modos particulares e diferenciados de pensar ou representar as relações, e de as projetar em espaços

⁴¹ «Constituem excepção a esta nova tendência geral apenas a Grécia e certas regiões do Mezzogiorno, de Espanha, de Portugal e do Maciço Central em França, onde é ainda predominante o modelo de êxodo rural dos anos 60. Nas outras regiões observa-se, em contrapartida, um reforço das populações rurais, o seu «rejuvenescimento» e uma diversificação social bastante marcada» (CCE, 1988: 6).

⁴² «Rurality is claimed not only as a space to be appropriated for a particular form of leisure or for conservation but as a way of life, or a model of an alternative society inspiring a social project that challenges contemporary social and economic ill» (Mormont, 1987: 18)

concretos. A ruralidade traduz-se no modo como produção e espaço são socialmente geridos, em função de representações ou princípios de organização social e espacial, que remetem para sistemas de valores ou projetos sociais.

Esta sobrevalorização do mundo rural por parte de grupos urbanos decorre do seu afastamento quotidiano dos espaços rurais, que, aliado a um discurso sobre o ambiente, largamente difundido no discurso político e nos *media*, induz um desejo de aproximação às referências naturais. Os espaços rurais são, então, eleitos como territórios turísticos de rico valor patrimonial, cultural e histórico, encontrando, desta forma, novos usos sociais para ultrapassar a sua situação de marginalização – resultante de processos de modernização agrícola; da despromoção produtiva dos solos agrícolas; do despovoamento e envelhecimento populacional etc. Como referem Mathieu e Jollivet, a propósito da visão dos cidadãos sobre o ambiente: “*L’ «environment», c’est «la nature» et la «nature», c’est la «campagne»*” (1989: 11). Os autores acrescentam que são as perceções externas, tanto dos grupos urbanos como do próprio Estado, que estabelecem o rural como Natureza, como amenidade, domínio a proteger, e, em última análise, como ambiente.

Para além da função simbólico-identitária acima referida, a “invenção” do mundo rural não agrícola engloba as funções produtiva, de reserva espacial e de reserva ambiental.

A função produtiva remete para a ideia de diversificação produtiva do espaço rural e sua integração nos sistemas produtivos locais (e implica a pluriatividade e plurirrendimento das famílias agrícolas).

A função de reserva espacial pressupõe a multifuncionalidade do espaço rural, a partição funcional do território, de acordo com as atividades aí desenvolvidas (produção; residencial; lazer; conservação da natureza)⁴³.

A função de reserva ambiental subentende a «naturalização» do espaço rural e a «artificialização» da natureza, a proteção da paisagem e a preservação dos recursos naturais, designadamente, através da criação de áreas protegidas.

No entanto, como refere Nave (2003), pode decorrer daqui uma rigidificação crescente das desigualdades ambientais, reforçada pelas restrições de acesso aos espaços naturais protegidos, que penaliza as regiões mais expostas. Pelo contrário, nas regiões mais pobres, as medidas jurídicas de conservação da natureza resistem cada vez menos às pressões

⁴³ Nave (2003) refere que a partição funcional do território poderá implicar dois tipos de risco. O primeiro diz respeito a um possível esgotamento localizado de recursos, resultante da sobre-exploração a que obriga a fragmentação funcional do território. O segundo está relacionado com o que o autor designa por riscos de partição mental ou cognitiva do território entre “espaços recuperáveis” e “irrecuperáveis” do ponto de vista ambiental, com o consequente agravamento das desigualdades ecológicas territoriais. O efeito combinado de fatores económicos e instrumentos jurídicos, em que assenta a conservação da natureza, pode acentuar esta exclusão pela diferenciação funcional dos espaços.

económicas. Na ausência de compensações⁴⁴ ou soluções concretas, que coloquem a conservação da natureza como motor de projetos de desenvolvimento local e/ou regional, verifica-se fenómenos de contestação geral aos obstáculos à iniciativa económica individual, impostos pelo estatuto de áreas protegidas⁴⁵. O agravamento das desigualdades ambientais reflete, desta forma, desigualdades sociais e económicas, que a fragmentação do território reproduz:

«Não têm faltado controvérsias e manifestações de repúdio dos residentes em Áreas Protegidas criadas, mas em particular das que se querem criar, por se sentirem despojados dos seus terrenos e limitados nas suas faculdades de dispor e utilizar o que sempre consideraram como uma titularidade sem restrições, a propriedade. Boa parte destas áreas localizam-se em zonas já debilitadas em factores de desenvolvimento. A criação de uma zona de protecção especial desacompanhada de alternativas visíveis para os seus habitantes, introduz factores de distorção social nesses espaços humanizados e favorece o abandono das regiões rurais» (Frade, 1999: 114-115).

Segundo Figueiredo (2003a), o motivo para tal deriva de a procura do espaço rural, por razões relacionadas com as suas características ambientais (reais ou idealizadas), ocorrer no momento em que a sociedade rural procura ter acesso ao desenvolvimento económico e social. Este desfasamento integra tanto representações e valorizações diversas do ambiente, como visões distintas, se não opostas, do desenvolvimento, para rurais e para urbanos. De uma forma geral, para os rurais, o desenvolvimento tende a concretizar-se através de grandes obras, da industrialização, da construção de estradas e outras infraestruturas; contrariamente, para os urbanos, o desenvolvimento implica, de forma crescente, fatores como a harmonização das atividades económicas e a conservação da natureza. Estas visões dissonantes pressupõem a existência daquilo que a autora designa por culturas de desenvolvimento diversificadas, parecem estar associadas aos níveis de desenvolvimento socioeconómico experimentados no quotidiano, traduzidos, entre outros aspetos, no acesso a bens e serviços, ao ponto de a autora falar na *«emergência de uma nova dicotomia rural/urbano, baseada tanto nas percepções do ambiente rural como nas representações acerca do desenvolvimento das áreas rurais»* (Figueiredo, 2003a: 165).

⁴⁴ A questão da inexistência de compensações também tem sido apontada por outros autores, nomeadamente Frade (1999), que refere que a reação desfavorável das populações às restrições impostas pela vertente ambiental nos planos de ordenamento das áreas protegidas (entre outros planos de componente ambiental) é enfatizada pela questão da compensação aos particulares, em especial quando estão em causa o direito de propriedade e a liberdade de construir.

⁴⁵ Estudos realizados sobre a realidade portuguesa confirmam a existência de inúmeros conflitos, por parte das populações rurais, em torno da criação de áreas protegidas nos territórios onde residem, precisamente devido às restrições que estas figuras legais impõem aos territórios onde são criadas e que as populações consideram um entrave ao desenvolvimento económico e social [Clemente (2005); Figueiredo (1996; 1999; 2003a; 2003b)].

De facto, a frequência com que os espaços rurais são procurados por um número crescente de utilizadores para quem esses espaços não têm nenhuma finalidade produtiva, está na base de uma profunda transformação da definição social do espaço rural que assim se vê elegido como “natureza pura”, associada à ideia e à proliferação de práticas de lazer baseadas no contacto direto com a natureza (Nave, 2003). Noutros termos, o aumento da procura de bens naturais e ambientais aponta, de forma implícita, para a ideia de que é na procura urbana que parece residir o essencial da evolução futura das áreas rurais⁴⁶, onde a agricultura como atividade orientada para o mercado não encontra expressão significativa (Ferrão, 2000).

À semelhança destes autores, também Marsden (1999) refere um conjunto de processos que têm afetado as áreas rurais, e que, de acordo com o autor, demonstra a ampla variedade de relações e pressões externas que têm sido colocadas sobre estes mesmos espaços. Mais especificamente, segundo o autor, as tendências que afetam as áreas rurais podem ser divididas entre aquelas que afetam toda a sociedade, e aquelas específicas das áreas rurais. Entre as primeiras, estão a globalização; a consolidação da ideologia do mercado livre; novas formas de governança; a liberalização do comércio internacional; a disseminação das tecnologias de informação e comunicação; alterações demográficas (nomeadamente, o envelhecimento da população europeia e o crescimento dos índices de dependência); o aumento da mobilidade dos indivíduos; mudanças nos valores culturais; e a emergência e reconhecimento da existência de grupos populacionais excluídos. Entre as últimas, estão o declínio do emprego na agricultura; o surgimento de novos usos do espaço rural; e o advento do ambientalismo. Marsden (1999) acrescenta ainda que estas tendências constituem um processo mais generalizado de exteriorização do consumo do rural, que fomenta uma diferenciação entre áreas rurais, quer em termos de estrutura, quer em termos de *performance*.

Hoggart *et al.* (1995) identificam quatro tipos de representações gerais do rural na Europa, que condensam características rurais distintas e independentes, mas fortemente associadas às identidades nacionais de cada país: a tradição agrária; a tradição naturalista; a tradição mediterrânea; e as tradições das margens.

A tradição agrária está associada a países em que as áreas rurais são concebidas como áreas por excelência de produção agrícola ou agro-florestal, e em que estas atividades são, económica e demograficamente, dominantes. Mais especificamente, nestes países, a atividade

⁴⁶ A ideia de que o futuro das áreas rurais passa pelo uso destes espaços por parte de residentes externos e urbanos é defendida por diversos autores. Além dos já mencionados, destaca-se ainda os contributos compilados no volume editado por Silva e Figueiredo (2013), que, segundo os organizadores, pretendem analisar o efeito transformador das perceções e demandas urbanas sobre a ruralidade.

agrícola ou agro-florestal domina a paisagem rural, a economia e a população agrícola têm um peso significativo, pelo que a questão agrícola também tem um peso central na definição das políticas nacionais. A tradição agrária é dominante no Norte da Europa, com exceção do Reino Unido, embora assuma diferentes variantes nos diversos países. Apesar da perda, em termos gerais, da sua hegemonia (económica, demográfica e política), a importância simbólica da agricultura pouco declinou no Norte da Europa. Segundo os autores, a Dinamarca, a França e a Irlanda são os países em que a tradição agrária é mais forte, em que os agricultores são considerados símbolo de identidade nacional e a agricultura familiar desempenha um papel importante na economia rural. Países como a Bélgica e os Países-Baixos detêm fortes tradições agrárias, mas mais visíveis do ponto de vista do planeamento territorial. Nestes países, há uma tendência para uma setorização geográfica, na qual a agricultura detém o monopólio das áreas rurais (exceto em zonas de recreio, ou residenciais). Nos países do Norte, também se verifica um forte corporativismo agrícola, com particular relevância na Alemanha, na Bélgica e em França.

A tradição naturalista está relacionada com a importância atribuída aos usos não produtivos das áreas rurais, principalmente no que se reporta às suas qualidades estéticas, de lazer, de bem-estar, e às suas amenidades. Apesar de a valorização do rural pelas suas características ambientais constituir hoje um modelo predominante em toda a Europa, os autores referem que é no Reino Unido que esta tradição é mais forte – nos restantes países, a emergência de uma tradição rural naturalista deu-se mais tarde, e muito por associação à questão ambiental. Hoggart *et al.* (1995) referem ainda ser possível encontrar raízes naturalistas fortes, em outros países do Norte (como a Alemanha ou os Países-Baixos), cuja expressão se manifestou inicialmente na criação de sociedades de proteção da natureza. Foi, todavia, no Reino Unido que surgiram, no século XIX, os primeiros movimentos de proteção do campo e dos seus monumentos naturais. Aqui, os ideais naturalistas sempre estiveram associados ao espaço rural, e houve sempre uma dissociação clara entre o rural e o agrícola, com consequências na conceção das políticas rurais. De notar ainda que a tradição naturalista está associada a uma representação do rural como natureza e paisagem, e a uma valorização do estilo de vida rural tradicional, não à qualidade da paisagem *per se*. Se assim fosse, todos os países da Europa teriam fortes tradições naturalistas, uma vez que todos possuem áreas protegidas.

A tradição mediterrânea, como o próprio nome refere, diz respeito aos países do Mediterrâneo, Espanha, Grécia, Itália e Portugal. De acordo com os autores, é possível encontrar nestes países tradições rurais comuns que derivam de os quatro países referidos terem vivido um longo período de tempo sob regimes políticos autoritários. Por este motivo, e

no que à agricultura diz respeito, a sua modernização deu-se mais tarde, por comparação com os países do Norte. É certo que a modernização agrícola, que seguiu o modelo do Norte, foi alcançada em algumas regiões destes países, mas veio reforçar a ambiguidade do setor agrícola e do próprio território: o moderno face ao atrasado, o litoral face ao interior. Neste contexto, o espaço rural e a organização das atividades rurais são submetidos a uma lógica urbana, regulada pelas grandes cidades e portos. A maior parte da área agrícola é ocupada por pequenas propriedades que praticam uma agricultura pouco intensiva. O setor agrícola é marginal, daí que, nestes países, se não encontre uma identidade agrária unificada. As atividades não agrícolas só recentemente começaram a ser equacionadas, pelo que as áreas rurais são definidas, quase totalmente, como áreas agrícolas.

As tradições das margens referem três tradições rurais que partilham algumas características, preponderantes em regiões geograficamente remotas: a tradição nórdica, a tradição transalpina, e a tradição da periferia atlântica. De acordo com os autores, a tradição nórdica é dominante na Finlândia, na Suécia e na Noruega. A tradição transalpina está associada a países com sistemas montanhosos expressivos, nomeadamente, a Áustria e a Suíça. Em comum, estas duas tradições têm o facto de, nestes países, os constrangimentos de condições físicas e ambientais hostis e inóspitas imporem limites às atividades que podem ser realizadas em espaço rural. Estas duas tradições partilham ainda o facto de o rural estar amplamente ligado à natureza, a qual se manifesta, entre outros aspetos, pela importância atribuída à integração da proteção ambiental nas práticas agrícolas e florestais locais, bem como pelo forte carácter regulatório das políticas nacionais, que deriva do reconhecimento da relevância da conservação dos recursos naturais. Apesar de nestes países se encontrarem fortes tradições agrárias, estas diferenças colocam-nos num percurso diferente dos seus congéneres norte-europeus. Analogamente, na tradição da periferia atlântica, encontra-se alguns elementos da relação entre o rural e a natureza, derivada de condições ambientais duras, e presente na valorização das sociedades rurais tradicionais. Para Hoggart *et al.* (1995), esta tradição está presente no Norte de Portugal, na Galiza, no oeste da Irlanda, na Bretanha, e nas *Highlands* e ilhas escocesas. Nestas regiões, a modernização agrícola, a emigração e a aproximação ao *mainstream* económico europeu, afetaram a estabilidade das sociedades rurais, pelo que esta tradição não se sobrepôs a outras, dominantes nestes países.

Apesar da distinção feita entre estes quatro tipos, há, para estes autores, um traço comum, nomeadamente, o facto de serem os países mais urbanizados da Europa os que mais vigorosamente têm incorporado um imaginário rural.

De acordo com Jollivet (1997b), a procura urbana das áreas rurais pode ser analisada a partir de cinco perspetivas: (1) O rural dissocia-se da agricultura: os campos deixam de ser

ocupados apenas por populações agrícolas. Os processos de urbanização, mais especificamente de suburbanização, traduzem-se na presença nos campos de populações não agrícolas, esbatendo as fronteiras entre o que é rural e o que é urbano. O povoamento dos campos diversifica-se, a ponto de as famílias que retiram os seus rendimentos do trabalho agrícola se tornarem residuais; (2) A agricultura dissocia-se do rural: a agricultura industrial, ou produtivista, deixa de ser entendida como atividade “rural”, e o rural passa a estar associado a atividades não agrícolas ou produtivistas; (3) As áreas rurais deixam de ser identificadas com um ambiente de qualidade, devido à modernização da agricultura, salvo em áreas onde os agricultores desenvolvem práticas agrícolas e florestais tradicionais e são tidos como “guardiões da natureza”; (4) O rural torna-se espaço disponível para estratégias de localização diversas (da habitação ao desenvolvimento de atividades económicas), não só devido à sua acessibilidade, mas, sobretudo, devido à qualidade ambiental que oferece. Pode denominar-se esta característica ambiental “terciária”, uma vez que evoca as condições em que as atividades de serviços se desenvolvem, e que a natureza passa a ser um serviço e não um fator de produção; (5) O rural torna-se o lugar por excelência da causa ambiental à escala global: é-o enquanto reserva de recursos naturais, traduzindo-se esta condição num conjunto de regulamentações sobre a utilização desses recursos; é-o enquanto reserva de biodiversidade, o que se reflete na criação de espaços protegidos: o rural torna-se elo de ligação entre sociedade e natureza.

O autor afirma ainda que todos os países europeus parecem estar no caminho deste conjunto de tendências evolutivas, embora de forma e ênfase diferentes.

Neste contexto, e segundo Baptista (2001), a emergência da questão ambiental e a procura da natureza por parte da população urbana não são lineares, acontecem em tempos, ritmos e contornos diferentes de país para país, e de região para região. Se, por exemplo, no Reino Unido, a agricultura já não molda o rural, e é agora a tríade “natureza, ambiente e paisagem” que marca a relação da sociedade com o seu território, na Polónia e em outros países da Europa de Leste, a agricultura é ainda a matriz do mundo rural, a chave para ler o território. Em outras regiões, o surgimento de atividades territoriais separadas da agricultura coexiste com uma forte presença desta num domínio rural em que as marcas da sua especificidade são cada vez mais ténues, pese embora a agricultura assumir ainda um papel importante na estruturação do território, e no imaginário urbano. A França é um bom exemplo deste quadro, sendo aí o agricultor ainda um símbolo da identidade nacional. Na Europa do Sul, a descoberta dos prazeres da natureza e das tradições rurais por largos grupos da população urbana é recente (meados dos anos 90). Aqui, verifica-se uma presença mais frágil

das atividades não agrícolas, e uma agricultura mais presente, traços que conformam um rural em acentuada mudança, mas mantendo ainda alguns dos seus legados tradicionais.

No início dos anos 90, Buttel (1992), perguntava se os processos de “enverdecimento” (*greening*) e de “ambientalização” (*environmentalization*) das sociedades modernas iriam, com o passar do tempo, levar a uma mudança na forma como os espaços rurais são elaborados simbolicamente e, em consequência, na forma como os problemas rurais iriam ser definidos e tratados. Nas duas últimas décadas, a crescente identificação social e institucional de ambiente, natureza e rural, ou, por outras palavras, a materialização da naturalização do campo tem-se sobretudo verificado na criação de áreas protegidas em espaço rural (Figueiredo, 2003b; 2008; 2011).

Capítulo 3 Sobre Áreas Protegidas

Em sentido lato, uma área protegida constitui uma área circunscrita geograficamente, cujos objetivos primordiais são a conservação da natureza e a manutenção da biodiversidade. Uma área protegida pode ter diferentes objetivos de conservação e incluir diferentes regimes de proteção, consoante o grau de intervenção humana permitido. De facto, a atividade humana tem condicionado a evolução das áreas protegidas. De lugar sagrado a tubo de ensaio de novos modelos de desenvolvimento e gestão, a área protegida reflete diferentes processos de afetação do território, e diferentes processos de uso e apropriação do espaço, ao longo dos tempos.

Se, em alguns países, a classificação de espaços protegidos teve início em finais do século XIX, em outros, a designação de áreas protegidas ocorreu bem mais tarde, como culminar de uma crescente visibilidade e preocupação com os problemas ambientais.

3.1 Os primórdios

A ideia de conservação de sítios ou lugares especiais não é recente. Remonta à época pré-cristã (Bishop *et al.*, 2004; Davenport e Rao, 2002; Eagles *et al.*, 2002; Phillips, 2004), com registos na Índia, a partir do século IV antes da era cristã, de proibição de todas as formas de uso e atividade de extração de espécies em bosques ou florestas sagradas (Davenport e Rao, 2002).

No Próximo Oriente, surgem igualmente registos, do ano de 700 antes de Cristo, testemunhando que nobres assírios caçavam e montavam a cavalo em reservas de caça. De modo análogo, entre os anos 550 e 350 antes da era cristã, na Ásia Menor, encontra-se descrições de feudos de caça real, disseminados por todo o império Persa (Davenport e Rao, *idem*; Runte, 2010).

Os gregos são os primeiros a democratizar a paisagem. As suas cidades destinavam aos cidadãos praças para assembleias públicas, lazer e repouso, constituindo o embrião do que hoje conhecemos como parques públicos nas cidades modernas (Runte, 2010).

3.1.1 Da Época Medieval....

Na época medieval, dá-se uma inversão da expansão de uso descrita, e os espaços naturais voltam a ser apanágio das classes dominantes, com lugares exclusivamente destinados à caça, tal como acontecia na Ásia Menor (Davenport e Rao, 2002; Runte, 2010).

São criadas reservas privadas com o objetivo principal de oferecer à aristocracia e aos grandes proprietários rurais locais de deleite e de caça (Lockwood e Kothari, 2006).

É no período iluminista, e em consequência da Reforma protestante⁴⁷, que se alteram as concepções sobre as relações do homem com a natureza. Neste sentido, alguns autores sublinham como a perspectiva moderna de conservação da natureza surge em países com forte pendor para o protestantismo, nomeadamente, nos EUA e no Reino Unido (Lockwood e Kothari, 2006; Viard, 1985).

Conan (1985) defende que essa nova concepção resultou, nestes dois países, de uma forma inédita de olhar e apreciar a natureza, tornada *tableau vivant* da paisagem na história da cultura visual do século XIX, de que, modernamente, viria a resultar a criação de áreas protegidas. Mais especificamente, o autor afirma que, nos finais do século XVIII, os ingleses transformaram a apreciação da pintura, da gravura e do desenho da paisagem numa cultura de passeio campestre e pelos recantos solitários da natureza, tornada privilégio estético das elites. Descobrir a paisagem tornou-se *hobby* de qualquer homem cultivado e refinado que, dispondo da cultura visual requerida, podia apreciar a natureza como se de uma obra de arte se tratasse.

Por oposição, os americanos, sobretudo os citadinos, imigrantes recém-chegados, orgulhosos da sua nova cidadania e procurando afirmar-se face à hegemonia cultural dos europeus, adotaram a cultura do olhar “pitoresco” para exaltar a grandeza da natureza selvagem americana. A classe média das cidades americanas partilhava um sentimento de orgulho nacional, que assentava na ideia de que a identidade do povo americano era fundada no respeito pela natureza e na sua conquista, em nome de uma particular concepção da nação. A paisagem torna-se signo de orgulho popular, símbolo de identidade nacional, e os “parques nacionais” surgem como símbolos da nação americana. Se os americanos privilegiavam o estado selvagem da natureza, os ingleses, por seu turno, defendiam o ordenamento humano da natureza selvagem, considerando a paisagem selvagem desinteressante (Conan, 1985)⁴⁸.

Runte (2010) defende que a ideia de parque nacional surge mais por preocupações nacionalistas do que por preocupações ambientais *per se*: «*America's incentive for national parks lay in the discovery that scenery was a cultural asset*» (2010: 11). Segundo o autor, a criação dos parques nacionais preencheu um vazio cultural, e ocorreu num período em que a América padecia de um complexo de inferioridade face à história, à literatura e à arte europeias. A ideia de parque nacional emerge de os americanos procurarem um traço distintivo para a criação da

⁴⁷ A Reforma protestante fazia a apologia da divinização da natureza sem intermediários - o Homem toma conta do seu destino, logo domina a natureza.

⁴⁸ Os nomes emblemáticos deste contraste são, no caso norte-americano, o Presidente Theodore Roosevelt, e, no caso britânico, o arquiteto paisagista vitoriano Capability Brown, e o parque privado que criou em Blenheim Castle

sua identidade enquanto nação, num lugar pristino e edénico: «*Just as Europe retained custody of the artifacts of Western civilization, so the United States might sanctify its natural wonders*» (2010: 9).

Surgem movimentos de poetas e escritores norte-americanos que rapidamente criam e alimentam ideias românticas e debates vivos entre a América e a Europa, em torno da dualidade naturalismo e civilização. Destacam-se, neste domínio, as obras de David Henry Thoreau e George Perkins Marsh⁴⁹.

Durante este período, século XIX, três perspetivas sobre a relação homem natureza persistiam (Jepson e Witthaker, 2002):

- A natureza como independente e perfeita, incorporando os jardins do Éden, puros e imaculados, sem a intervenção do homem;
- O idílio rural de uma harmonia pastoral, no qual o homem naturalmente melhoraria as criações de Deus;
- O homem que destrói e espolia a natureza.

De acordo com estes autores, é a partir de então que surge o embrião de uma política pública de criação de espaços protegidos, através do *lobbying* de homens notáveis da sociedade (grupos de caçadores de elite) – que, posteriormente, estabeleceriam redes internacionais de conservação da natureza⁵⁰ -, e que deriva de duas motivações essenciais: por um lado, o desejo de preservar locais com especial interesse para a contemplação intelectual, científica e estética da natureza, com significativa expressão nas grandes metrópoles e junto das elites; por outro lado, a aceitação de que a conquista humana da natureza acarreta uma

⁴⁹ No seu livro *Walden or Life in the Woods*, publicado em 1854, Thoreau enfatiza a importância da solidão, contemplação e proximidade com a natureza para ultrapassar uma existência desesperada. A obra constitui, entre outros aspetos, uma crítica às sociedades ocidentais contemporâneas, cujas atitudes consumistas e materialistas contribuíam, segundo o autor, para um afastamento do homem da natureza e para a destruição da mesma. Dez anos depois, em 1864, Marsh publica *Man and Nature or Physical Geography as modified by human action*, no qual documenta os efeitos da ação humana sobre o meio ambiente, salientando que o domínio do homem sobre o ambiente natural estava a ter efeitos destrutivos sobre o mesmo. Na sua obra Marsh apela ao desenvolvimento de ações de conservação da natureza por parte dos poderes públicos. É neste contexto, que nesse mesmo ano, Abraham Lincoln confia a proteção do vale de Yosemite ao Estado da Califórnia e é criada a reserva com esse nome, reclassificada como Parque Nacional, em 1890.

⁵⁰ Na América do Norte, destacam-se, conforme referido, as ações de Theodore Roosevelt, que ao escrever sobre as mudanças induzidas pelo Homem no Oeste americano, começa a promover dois valores fundadores do movimento conservacionista: 1) a matança desnecessária da vida selvagem é cruel e bárbara; 2) a conquista da natureza pelo homem acarreta uma responsabilidade moral para preservar formas de vida ameaçadas. Em 1887, Roosevelt funda o *Boone and Crockett Club*, com a missão de conservar a vida selvagem e habitats em estado crítico e promover a caça justa.

No Reino Unido, destaca-se Edward North Buxton, membro associado do *Boone and Crockett Club*, que em 1903, funda a *Fauna Preservation Society*. A atuação desta sociedade era feita através de *lobbying* informal, e defendia, tal como a sua congénere americana, o direito à existência das espécies, através da criação de santuários e parques nacionais, seguindo as linhas do modelo americano e canadiano (Jepson e Witthaker, 2002).

responsabilidade moral, de que decorre o propósito de assegurar a sobrevivência de espécies ameaçadas.

Da primeira motivação referida resulta o desejo de preservar monumentos da natureza - e reconhecê-los como igualmente importantes aos criados pelo Homem -, para a civilização humana, a cultura e a criação de uma identidade nacional, importância que pode variar na forma e escala. Da segunda resulta a vontade de travar e limitar a excessiva matança de espécies, através de criação de legislação sobre caça de animais de grande porte (caça grossa), e da criação de reservas de caça.

As diferenças entre americanos e ingleses é que os primeiros consideravam monumentos naturais as paisagens de grandeza espetacular, que deveriam ser transformadas em parques nacionais. Os segundos, por seu turno, encaravam os pequenos monumentos naturais como elementos culturais, que deviam ser protegidos enquanto monumentos e reservas naturais.

Nos finais do século XIX, portanto, a ideia da natureza como sistema robusto e predestinado de equilíbrios começa a ser substituída pela noção de sistemas imbricados e sensíveis à intervenção humana (Jepson e Witthaker, 2002).

3.1.2 ...À criação da primeira área protegida do mundo moderno

Independentemente das concepções religiosas (protestantes vs. católicos), das condições materiais de existência (urbanos vs. montanheiros/rurais), é comumente aceite que a moderna concepção de áreas protegidas surge nos finais do século XIX, com a criação, em 1872, do primeiro Parque Nacional nos EUA, o *Yellowstone National Park*. Este parque foi estabelecido pelo Congresso norte-americano, e promulgado pelo presidente Ulysses S. Grant. A sua base legal consistia na criação de um parque público para benefício e usufruto do povo (Eagles *et al.*, 2002).

A partir daqui, a criação de parques nacionais dissemina-se por vários países do Império Britânico, como Austrália, Canadá, Nova Zelândia e África do Sul⁵¹. A sua génese partilhava características comuns: o facto de terem sido criados por decisão governamental; o facto de as áreas reservadas para esse efeito cobrirem, na sua generalidade, vastas áreas de território; e o facto de, na sua origem, ser contemplado o usufruto público (Eagles *et al.*, *idem*).

O conceito de Parque Nacional alastra-se então a outros países, nomeadamente, no continente europeu. Se, por um lado, na América do Norte, a génese conservacionista assenta

⁵¹ A Austrália foi, em 1879, o segundo país a criar um parque nacional, o *National Park*, posteriormente renomeado *Royal National Park*; o Canadá cria o seu primeiro parque nacional em 1885, o *Banff National Park*; a Nova Zelândia em 1894, o *Tongariro National Park*; e a África do Sul estabelece a *Sabi Game Reserve*, em 1898, hoje incluída no *Kruger National Park*.

na promoção moral, pelas elites de caçadores, dos limites da exploração humana, traduzida na criação de reservas de caça e de legislação sobre caça grossa, na Europa, por outro lado, a génese conservacionista assentava na criação de monumentos naturais como objetos de contemplação.

O desejo dos conservacionistas de proteger atributos valiosos da paisagem europeia ganha ímpeto através da visão de Hugo Conwentz, biólogo berlinense que faz uma série de conferências em cidades europeias, de 1903 a 1908, para promover o seu conceito e visão do que designa, numa fórmula, à época, para muitos paradoxal nos termos, por *Naturdenkmal*⁵² - monumento da natureza (Jepson e Witthaker, 2002):

«...Under the term Natural Monument, characteristic formations of nature are understood, particularly those which are still in their primitive location and have remained completely, or almost completely untouched by civilization. To these belong not only individual forms and species, but also plant and animal associations, geological and scenic rarities...» (Conwentz, 1914: 110).

Conwentz considerava que a administração pública em particular, e a sociedade em geral, tinham que tornar-se, tanto quanto possível, permeáveis à ideia de conservação da natureza e da sua importância para o futuro. Assim, durante este período, foram criadas sociedades para a proteção dos *naturdenkmal* em vários países da Europa: em França (1901), na Suíça (1909) e no Reino Unido (1912). Todas elas tinham em comum o facto de serem constituídas por elites. Posteriormente, a ligação destas sociedades entre si tornar-se-á um fator chave para a internacionalização dos ideais da conservação, como se explicará mais à frente.

Não obstante a importância da criação das sociedades para a proteção dos *naturdenkmal*, as primeiras medidas de conservação da natureza na Europa estão também ligadas à intervenção florestal - muitas das anteriores florestas constituem hoje áreas protegidas (Mose e Weixlbaumer, 2007). Por exemplo, na Alemanha, as florestas eram consideradas as áreas mais ameaçadas em termos naturais, pelo que, em 1907, através de uma *Ordem Geral*, foi dada autorização aos governos provinciais reais para criarem reservas em zonas florestais extensas. Estas regiões de floresta eram administradas de forma diferente das do regime normal de gestão do território, tendo em vista os objetivos de proteção. Após a criação da região-floresta, era feito um inventário dos monumentos naturais aí existentes, bem como a sua cartografia, e cada região-floresta tinha que manter um cadastro dos monumentos naturais no seu seio (Conwentz, 1914). Também em França, neste período –

⁵² O termo *Naturdenkmal* é criado, em 1819, por Alexander von Humboldt (naturalista alemão), para designar uma área que devia ser protegida devido à sua beleza natural (EEA, 2012).

finais do século XIX, inícios do século XX - o corpo florestal (*Corps des Eaux et Forêts*) desempenha um papel crucial no ordenamento da natureza, em particular em zonas frágeis, como as de montanha.

Kalaora e Savoye (1985) referem a existência de duas concepções diferentes na administração florestal, no que concerne a função da floresta na natureza e na sociedade, neste período: a concepção estatista e a concepção social.

A concepção estatista (centralista) de conservação da natureza, nomeadamente, de zonas de montanha, defendia o controlo das populações de montanha, excluindo-as dos seus territórios, através da nacionalização dos solos e da reflorestação intensiva. Trata-se de uma concepção de proteção da natureza apenas com objetivos ecológicos e científicos, em que cabe ao Estado o monopólio da conservação. A conservação da natureza era considerada missão de utilidade pública, e o lema era reflorestar as áreas de montanha.

A paisagem era, pois, entendida como paisagem-monumento. Tratava-se de uma política de proteção estética da natureza (especialmente da montanha), na qual os guardas florestais se constituíam como os agentes ativos de criação de parques e reservas naturais, em íntima aliança com as elites urbanas, e como facilitadores do movimento de conservação da natureza. Esta perspetiva, elitista, urbana e estatista, defendia um modelo de constituição de reservas e parques semelhante do modelo norte-americano.

A concepção social (descentralizada), defendida por uma minoria de guardas florestais inspirados pela Escola de *Le Play*⁵³, preconizava a conservação da natureza através da manutenção das populações no seu território, e do estabelecimento de equilíbrios entre os interesses destas e os imperativos de gestão do território. A conservação da natureza tinha como objetivo primeiro a melhoria das condições das populações locais, em particular, das populações de montanha.

De facto, neste período, na Europa Continental, persistia a ideia de promover o planeamento racional dos recursos, através do seu inventário e da proteção de atributos interessantes da natureza. É a partir desta altura que começa a produzir-se mapas de vegetação - o primeiro é publicado em França, em 1897, sendo publicados mapas semelhantes na Alemanha, no Reino Unido e na Suíça, na primeira década do século XX (Jepson e Witthaker, 2002).

Os primeiros parques nacionais americanos foram criados no Oeste do país. Cobriam vastas áreas de territórios virgens, sendo por sua emulação que os primeiros parques nacionais da Europa foram criados em zonas muito pouco povoadas e se adotaram modelos de gestão

⁵³ Frédéric Le Play, economista francês (1806-1882).

fortemente inspirados nesse modelo norte-americano⁵⁴, em que o objetivo principal era o de circunscrever, e proteger da intervenção humana, vastas áreas naturais selvagens (Lockwood e Kothari, 2006; Pinto, 2008).

A visão de parque nacional diferia de país para país. Os britânicos, por exemplo, defendiam igualmente o modelo americano, de um espaço que permitisse o acesso do público para fins recreativos e de observação, mas em que a flora e a fauna fossem preservadas no seu estado quase selvagem. Os portugueses e os franceses concebiam o parque nacional como um lugar com relvados e jardins de flores, e consideravam que a presença humana fazia perigar os objetivos de conservação da natureza. Os belgas propunham uma categoria de área de proteção integral, como uma área totalmente restrita à intervenção e presença humana, e de acesso unicamente com autorização especial (Jepson e Witthaker, 2002).

Simultaneamente, e decorrente da Revolução Industrial, o espaço rural surge como o refúgio de uma civilização tradicional, como um lugar de paz e de harmonia, onde os consumidores urbanos dos campos usufruíam de espaços protegidos (Chamboredon, 1985). Esta redescoberta do espaço rural resulta do desejo de fugir, temporariamente, à pouco saudável vida industrial das cidades europeias (Jepson e Witthaker, 2002), o que motivou iniciativas populares de conservação de paisagens rurais tradicionais, consideradas de valor natural, cultural e histórico (Pinto, 2008).

3.2 A emergência de uma política internacional de conservação da natureza

Após a criação dos primeiros parques nacionais, a ideia de conservar a natureza, e de a constituir como um objetivo internacional, começa a disseminar-se. Uma das primeiras tentativas de internacionalização destas questões ocorre em 1883, com a celebração de um acordo internacional, realizado em Paris, para a proteção e prevenção de extinção das focas do Mar de Bering. Em 1900, é realizada uma convenção internacional em Londres, com o objetivo de preservar várias espécies animais em África. O quinto congresso internacional zoológico, realizado em Berlim, em 1901, constitui igualmente referência, pois dele resultaram recomendações para preservação de animais de grande porte inofensivos, que pudessem ser ameaçados pela criação e propagação de monumentos naturais (Conwentz, 1914).

Em 1909, é realizado, em Paris, o congresso internacional para a proteção das paisagens, seguido do oitavo congresso internacional zoológico, que decorreu em Graz, na

⁵⁴ São exemplo a Suécia, que foi o primeiro país da Europa a classificar áreas protegidas, com a criação, em 1909, de nove parques nacionais, e de um organismo para a gestão desses mesmos parques; a França que, em 1913, cria o seu primeiro parque nacional, o *Parc National de la Bérarde*; a Suíça que em 1914, cria o *Parc Naziunal Svizzer*, o único ainda hoje com esse estatuto no país; e a Espanha que, em 1918, cria o *Parque Nacional del Valle Ordesa* e o *Parque Nacional de la Montaña de Covadonga* (este último hoje conhecido como *Parque Nacional de los Picos de Europa*).

Áustria, em 1910. Neste congresso, Paul Sarasin (fundador, em 1909, da Liga Suíça para a Proteção da Natureza – *Ligue Suisse pour la Protection de la Nature*) tornou pública a ideia de constituir uma comissão consultiva internacional para a proteção da natureza. Anos antes, Sarasin já realizara um périplo pela Europa, pelas sociedades de proteção dos *naturdenkmal*, no sentido de estas pressionarem os governos dos seus países a agir em favor da proteção da vida selvagem ameaçada globalmente (Jepson e Witthaker, 2002). Daqui resultou a criação de um comité provisório para a conservação da natureza à escala internacional (Conwentz, *idem*), que incluía representantes das sociedades nacionais de alguns países. A comissão consultiva é criada, a 19 de Novembro de 1913, por 16 países (14 dos quais europeus⁵⁵, para além dos EUA e da Argentina), sendo presidida por Sarasin. O início da Primeira Guerra Mundial adiaria, entretanto, o início dos trabalhos da Comissão (Jepson e Witthaker, *idem*).

O período entre as duas grandes guerras (1922-1935) é determinado pela substituição, em 1925, da direcção da comissão consultiva, em que a Paul Sarasin sucede P.G. Van Tienhoven. Em 1926, Van Tienhoven lidera uma delegação (com representantes das sociedades dos *naturdenkmal* holandesa, francesa e belga) que reúne com a sua congénere britânica para discutir a possibilidade de constituição de uma federação internacional de agências de proteção da natureza, reunião que se revela infrutífera. Em 1928, na assembleia geral da União Internacional de Ciências Biológicas, as delegações belga, francesa e holandesa submetem uma moção para formar um secretariado internacional de informação sobre conservação da natureza. Essa moção é aprovada, e Van Tienhoven é eleito presidente. O Secretariado é então criado em Bruxelas, e, deste modo, as três delegações passam a viver sob o mesmo teto, e com o mesmo nome (Jepson e Witthaker, 2002).

Em 1931, no congresso internacional para a conservação da natureza, realizado em Paris, a delegação britânica propõe a realização de uma outra conferência em Londres, integrando-se na estratégia internacional de conservação da natureza. Assim, em 1933, os britânicos organizam uma conferência sobre a proteção da fauna e da flora, que veio a dar lugar à primeira grande convenção sobre preservação de vida selvagem em África, a *Convenção relativa à Preservação da Fauna e da Flora em seu Estado Natural* (*Convention relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State*), com a presença de 60 representantes de países detentores de colónias em África. Esta conferência significou o acordo internacional sobre áreas protegidas como objetivo primeiro para preservar a vida selvagem (Jepson e Witthaker, 2002).

⁵⁵ Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Holanda, Hungria, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido, Rússia e Suécia (Ferreira, 2005).

A Segunda Guerra Mundial afeta consideravelmente as iniciativas internacionais de conservação da natureza. Não só a Europa está financeiramente enfraquecida, como, simultaneamente, começam a eclodir movimentos de independência das colónias. No entanto, em 28 de Junho de 1947 numa conferência internacional para a proteção da natureza, que decorre em Brunnen, na Suíça, é criada a União Internacional para a Proteção da Natureza (IUPN - *International Union for the Protection of Nature*), que assume funções de um secretariado internacional para a proteção da natureza. Com a criação da IUPN, a conservação da natureza passa a ser a desenvolvida no seio de uma confederação de Estados, e deixa de ser apanágio de um grupo de elites animadas por propósitos virtuosos.

3.2.1 Os organismos internacionais

Como foi referido, é no final da Segunda Guerra Mundial que surge a cooperação entre países no sentido de proteção de espécies e habitats, com a criação das primeiras organizações internacionais de proteção e conservação da natureza.

A mais importante talvez seja a União internacional para a Proteção da Natureza (IUPN - *International Union for the Protection of Nature*), atualmente denominada União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN - *International Union for Conservation of Nature*). Criada em 1947, constitui a rede mais importante, de conservação da natureza. A IUCN tem vários programas e comissões, incluindo um programa sobre áreas protegidas, que é a base de trabalho da Comissão Mundial para as Áreas Protegidas (WCPA - *World Commission on Protected Areas*)⁵⁶.

A IUCN-WCPA organiza, de dez em dez anos, o *World Parks Congress*/Congresso Mundial sobre Parques. O primeiro foi realizado em 1962, em Seattle; até ao momento, foram já realizados seis congressos (1972, em Yellowstone e Grand Teton; 1982, em Bali; 1992, em Caracas; 2003, em Durban; 2014 em Sidney).

Atualmente, a IUCN-WCPA tem por objetivo promover a criação e a gestão efetiva de uma rede mundial de áreas protegidas marinhas e terrestres. É coordenada por um comité diretivo, e organiza-se, geográfica, temática e funcionalmente, em 2 biomas (montanha e marinho), e em 15 regiões (Austrália/Nova Zelândia; Brasil; Caraíbas; América Central; Ásia Oriental; África Oriental e África Meridional; Norte de África e Médio Oriente; América do Norte; Eurásia do Norte e Pacífico; Europa; América do Sul; Ásia Meridional; Sudeste Asiático; África Central e África ocidental).

⁵⁶ Até 1996, a WCPA era denominada *Commission on National Parks and Protected Areas* (CNPPA).

Igualmente importante para a gestão do ambiente em geral, e das áreas protegidas em particular, tem sido o papel da Organização das Nações Unidas (ONU). Criado em 1945, este organismo iniciou uma série de políticas internacionais, estratégias, convenções e programas visando manter e gerir o meio ambiente. Várias agências da ONU têm sido relevantes para a questões das áreas protegidas, nomeadamente, a UNESCO, o UNEP e o WCMC.

A UNESCO (União das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), criada em 1945, é responsável pela administração do programa MaB - *Man and Biosphere* (Homem e Biosfera), criado em 1971, bem como pelo estabelecimento da Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural (*World Heritage Convention*), criada em 1972.

O UNEP (*United Nations Environment Programme*/Programa das Nações Unidas para o Ambiente - PNUA), criado em 1972, tem sido relevante para a criação de legislação, convenções e políticas na área do ambiente, e para a cooperação ambiental entre países e regiões.

Destaca-se ainda o WWF (*World Wild Fund*), criado em 1961 com o objetivo de angariar fundos do setor privado para a IUCN. Em 1986, este organismo foi rebatizado *World Wide Fund for Nature* (Fundo Mundial para a Proteção da Natureza), mas manteve a sigla inicial.

O WCMC (*World Conservation Monitoring Centre*/Centro de Monitorização para a Conservação Mundial) resulta da criação, em 1979, pela IUCN, em parceria com o WWF e o UNEP, de um centro em Cambridge, na Inglaterra, para monitorizar espécies ameaçadas. Em 1988, este centro evolui para o que hoje se conhece como WCMC. Desde 2000, o WCMC é parte do UNEP (*UNEP World Conservation Monitoring Centre*), e funciona como o principal centro de avaliação e informação sobre a biodiversidade do mundo, compilando dados à escala mundial sobre espécies, habitats e áreas protegidas.

Em 1981, o WCMC e a IUCN-WCPA criaram a *World Database on Protected Areas* (Base de dados Mundial sobre Áreas protegidas), apoiada por várias organizações governamentais e pela maioria dos organismos nacionais responsáveis pela criação e gestão de áreas protegidas. Uma parte central desta base de dados é a lista mundial de áreas protegidas, que inclui a sua localização, tipo e área, e está interligada com a lista de áreas protegidas da ONU (*United Nations List of Protected Areas*).

Com a criação destas organizações, os anos 60 constituem um período de *benchmarking* das áreas protegidas à escala global (Chape *et al.*, 2005), que se alarga à década de 70 com o estabelecimento de vários acordos e convenções internacionais, dos quais se destacará os principais.

3.2.2 As convenções e os acordos internacionais

Em 1971, a ONU lança o MaB, que consiste num programa científico intergovernamental, cujo objetivo é constituir uma base científica para a melhoria da relação entre as populações e os seus ecossistemas. O programa é gerido pela UNESCO, e dele resulta uma rede mundial de reservas da biosfera, representativa dos principais ecossistemas mundiais. Os países membros propõem os sítios de intervenção, e, se preencherem os critérios, são integrados na lista⁵⁷.

Ainda em 1971, é estabelecida a Convenção sobre Zonas Húmidas, conhecida por Convenção de Ramsar (designada assim porque foi assinada nesta cidade iraniana), que entrou em vigor em 1975. Trata-se de um acordo intergovernamental que não só serve de enquadramento da conservação a nível nacional, mas remete para a cooperação internacional na conservação e uso sustentável de zonas húmidas. Os países contratantes comprometem-se a viabilizar, pelo menos, uma zona húmida no seu território⁵⁸.

Em 1972, as Nações Unidas patrocinam uma conferência em Estocolmo sobre meio ambiente e desenvolvimento humano, da qual resulta uma Declaração de Princípios e um Plano de Ação, o UNEP/PNUA, referido mais acima. Desta mesma conferência resultam duas convenções internacionais: a Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural (*World Heritage Convention*), e a Convenção sobre a Conservação de Espécies Migradoras da Fauna Selvagem, também conhecida por Convenção de Bona.

A primeira convenção criada, gerida pela UNESCO, entrou em vigor em 1975, e dela resultou uma lista do património mundial. Para que um determinado sítio seja incluído na lista tem que nele se reconhecer “valor universal excecional”. Os sítios podem ser reconhecidos pelo seu valor cultural, natural ou por uma combinação de ambos (mistos)⁵⁹. O facto de um sítio ser considerado património mundial (cultural, natural ou misto) não invalida que não possa estar já classificado, e regulamentado, ao abrigo de legislação nacional. A segunda convenção criada, igualmente da responsabilidade da ONU, foi estabelecida em Bona, em 1979, e entrou em vigor em 1983. Trata-se da única convenção global especializada na conservação de espécies migratórias, dos seus habitats e das suas rotas de migração⁶⁰.

⁵⁷ Em Fevereiro de 2016, a lista contemplava 651 reservas da biosfera, distribuídas por 120 países.

⁵⁸ Em Fevereiro de 2016, 169 países eram partes contratantes da convenção, e a lista englobava 2.227 zonas húmidas de importância internacional.

⁵⁹ A lista incluía, em Fevereiro de 2016, 1031 sítios, distribuídos por 163 países, e classificados da seguinte forma: 802 como património cultural, 197 como património natural, e 32 mistos. Até Fevereiro de 2015, 191 países eram partes contratantes da convenção.

⁶⁰ Em Fevereiro de 2016, 122 países eram partes contratantes da convenção.

Na primeira sessão, realizada em 1973, o Conselho Governamental para o UNEP/PNUA identificou a "conservação da natureza, da vida selvagem e dos recursos genéticos" como uma área prioritária.

Uma década depois, a ONU cria a Comissão Mundial do Ambiente e do Desenvolvimento (a WCED), para gerir e lidar com a relação (reconhecidamente problemática) entre interesses económicos e interesses ambientais, e propor estratégias para um desenvolvimento sustentável. O surgimento da noção de desenvolvimento sustentável torna-se, então, um fator importante para o desenvolvimento das estratégias ambientais em geral, e da conservação da natureza em particular.

Como se referiu anteriormente, a noção de desenvolvimento sustentável é apresentada pela primeira vez, em 1980, pela IUCN, aquando do lançamento da Estratégia Mundial para a Conservação da Natureza. No entanto, é em 1987, quando a Comissão Mundial do Ambiente e do Desenvolvimento adota o princípio de desenvolvimento sustentável, e o transforma no conceito-chave do relatório *Our Common Future* (também conhecido por “relatório Brundtland”), que o conceito ganha maior visibilidade.

Em 1992, na Cimeira da ONU sobre Ambiente e Desenvolvimento (Conferência do Rio), realizada no Rio de Janeiro, são adotados vários documentos, entre eles a Agenda 21 (Agenda Mundial para o Desenvolvimento Sustentável) e a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CBD – *Convention on Biological Diversity*)⁶¹. A CBD entra em vigor em 1993, e constitui o primeiro acordo global sobre conservação e uso sustentável da biodiversidade. Pela primeira vez, no contexto da conservação da diversidade biológica, um instrumento legal internacional declara os direitos e as obrigações das partes contratantes, relativamente à cooperação científica, técnica e tecnológica. Por estas razões, a CBD constitui um marco no direito internacional: em primeiro lugar, porque se trata de um instrumento legal vinculativo; em segundo lugar, porque passa a servir de enquadramento legal das estratégias internacionais de conservação.

A CBD estabelece três objetivos: a conservação da biodiversidade, o uso sustentável dos seus componentes, e a partilha justa e equitativa dos benefícios resultantes da utilização dos recursos genéticos. O artigo 2.º da Convenção define “áreas protegidas” como áreas circunscritas geograficamente, designadas e geridas para atingir objetivos de conservação específicos. O artigo 8.º da Convenção prescreve que os países signatários estabeleçam um

⁶¹ Da Cimeira resultou ainda a Convenção-Quadro sobre Alterações Climáticas, a Convenção de Combate à Desertificação, a Carta da Terra, a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, e uma declaração de princípios sobre as florestas.

sistema de áreas protegidas, ou áreas em que se implementem medidas especiais para a conservação da biodiversidade⁶².

Em 1997, é realizada a conferência “Rio + 5” para avaliar o progresso, cinco anos passados, da Conferência do Rio, nomeadamente, o estado de implementação da Agenda 21, e para preparar a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, a ter lugar em Joanesburgo.

Em 2000, numa sessão extraordinária da Comissão Mundial de Ambiente e do Desenvolvimento, realizada em Nova Iorque, e denominada Cimeira do Milénio, foi discutido o papel que a ONU deveria adotar no século XXI, no sentido de reforçar a sua intervenção, uma vez que os indicadores mostravam que os compromissos assinados na Conferência do Rio não estavam a ser cumpridos. Desta Cimeira resultaram os *Millennium Development Goals* (MDG), ou Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (OMD), que visavam reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável até 2015⁶³.

Em 2002, na sua 6.ª reunião, realizada em Haia, nos Países-Baixos, a Conferência das Partes da CBD (órgão de governo da CBD) decide elaborar um plano estratégico para a implementação da CBD a nível global, nacional e regional. Os objetivos gerais deste plano consistiam na implementação, coerente e efetiva, dos três objetivos da convenção, bem como na redução significativa, até 2010, da taxa de perda de biodiversidade a nível global, nacional e regional (decisão VI/26).

Ainda em 2002, é realizada, em Joanesburgo, a Cimeira da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável (Cimeira da Terra ou Rio + 10) com a finalidade de identificar os fatores que continuavam a dificultar a implementação da Agenda 21. Nesta mesma cimeira, e em resultado da decisão adotada na 6.ª Conferência das Partes da CBD, mais de uma centena de líderes mundiais compromete-se a «reduzir significativamente a taxa de perda global de biodiversidade até 2010».

Em 2004, na sua 7.ª reunião, realizada em Kuala Lumpur, na Malásia, a Conferência das Partes da CBD adota, na sua decisão VII/28, um programa de trabalho sobre áreas protegidas

⁶²Em Fevereiro de 2016, 196 países eram partes contratantes da Convenção, tendo-a já assinado 168. A responsabilidade de atingir os objetivos da Convenção cabe a cada um dos países signatários, sendo, no entanto, necessária a combinação de esforços de todas as partes contratantes para que a Convenção seja um sucesso. A Conferência das Partes (órgão de governo da CBD) convoca reuniões ordinárias periodicamente, a fim de avaliar os avanços de implementação da Convenção.

⁶³ «The Millennium Development Goals set timebound targets, by which progress in reducing income poverty, hunger, disease, lack of adequate shelter and exclusion — while promoting gender equality, health, education and environmental sustainability — can be measured. They also embody basic human rights — the rights of each person on the planet to health, education, shelter and security. The Goals are ambitious but feasible and, together with the comprehensive United Nations development agenda, set the course for the world's efforts to alleviate extreme poverty by 2015» (Declaração do Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, retirada de <http://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml> consultada a 2 de Janeiro de 2014).

(*Programme of Work on Protected Areas – PoWPA*), e cria um grupo de trabalho com o objetivo de implementar e acompanhar esse mesmo programa. A primeira reunião do grupo decorre em Junho de 2005, em Montecatini, em Itália. Em termos globais, o programa pretendia criar e manter, até 2010 (para as áreas terrestres) e 2012 (para as áreas marinhas), um sistema de áreas protegidas ecologicamente representativas de sistemas regionais e nacionais, que contribuísse para atingir os três objetivos da CBD atrás mencionados.

Em Outubro de 2010, na 10.^a reunião da Conferência das Partes, que decorreu em Nagoia, na província de Aichi, no Japão, é adotado um plano estratégico para a biodiversidade, revisto e atualizado para o período de 2011-2020 (Decisão X/2). Este novo plano, denominado *Aichi Biodiversity Targets*, passa a constituir o enquadramento global da biodiversidade, não só das convenções com esta relacionadas, mas também da ONU. Divide-se em cinco objetivos estratégicos, e detalha vinte metas específicas. No que concerne as áreas protegidas, a meta é que «em 2020, pelo menos 17% da área terrestre e águas interiores, e 10% das áreas marinhas e costeiras do mundo, áreas de particular importância para a biodiversidade e para os serviços ecossistémicos, sejam conservadas através de uma gestão eficaz e equitativa; sejam ecologicamente representativas; estejam ligadas entre si através de sistemas de áreas protegidas e outras medidas eficazes - *area based* - de conservação da natureza; e, por fim, estejam integradas em paisagens marinhas e terrestres mais vastas» (meta 11).

Em consequência, ainda em 2010, na sua 65.^a Assembleia Geral, a ONU declara o período de 2011-2020, «Década das Nações Unidas para a Biodiversidade». O objetivo principal desta iniciativa é a integração e promoção da biodiversidade em diferentes setores. Ao longo da década, os governos são convidados a desenvolver, executar e comunicar os resultados das estratégias nacionais para a implementação do Plano Estratégico para a Biodiversidade (Resolução 65/161 adotada na 65.^a sessão da Assembleia-Geral da ONU de 20 de Dezembro de 2010).

Em Junho de 2012, é realizada no Rio de Janeiro, no Brasil, a Cimeira da Terra Rio + 20 para marcar o 20.^o aniversário da Conferência do Rio de 1992. A cimeira incidiu essencialmente em três temas: economia verde, desenvolvimento sustentável, e erradicação da pobreza. Da cimeira resultou um documento final denominado «O futuro que queremos». O documento reafirma a importância da classificação de áreas protegidas e do seu uso sustentável como instrumento para a conservação da diversidade biológica. Mais especificamente, o documento reitera a meta 11, estabelecida na 10.^a reunião da Conferências das Partes da CBD, de que, até 2020, 10% das zonas costeiras e marinhas, e 17% da superfície terrestre, especialmente aquelas áreas de particular importância para a biodiversidade e para os serviços ecossistémicos, sejam conservadas e geridas de forma eficaz e equitativa, através

da constituição de redes de áreas protegidas ecologicamente representativas e interligadas entre si, e de outras medidas de conservação eficazes, com incidência espacial (Resolução 66/288 adotada na 66.ª sessão da Assembleia-Geral da ONU de 27 de Julho de 2012).

Em Outubro de 2012, na sua 11.ª reunião, que decorreu em Hiderabade, Índia, a Conferência das Partes, reforça a ação ao nível do PoWPA e determina que as partes contratantes empreendam esforços significativos para atingir a meta 11 dos *Aichi Biodiversity Targets*, já mencionada.

Na sua última reunião, a 12.ª, realizada em Outubro de 2014, em Pyongyang, Coreia do Norte, a Conferência das Partes da CBD não adota nenhuma decisão diretamente relacionada com gestão das áreas protegidas, mas propõe e convida, de modo a sensibilizar o público para a realização da meta 11 dos *Aichi Biodiversity Targets*, a Assembleia Geral das Nações Unidas a declarar o dia 20 de Fevereiro “Dia Mundial dos Parques Nacionais Mundiais e das Áreas Protegidas”⁶⁴ (Decisão XII/19).

Mais recentemente, e dando seguimento à Cimeira da Terra Rio + 20, a ONU lança uma nova agenda de desenvolvimento pós-2015, para substituir os OMD. A nova agenda, denominada *Transformar o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, é adotada numa sessão extraordinária da Comissão Mundial de Ambiente e do Desenvolvimento, realizada em Nova Iorque, em Setembro de 2015. Constituída por dezassete objetivos e mais de uma centena de metas a atingir até 2030, esta nova agenda pretende dar seguimento aos OMD, com o objetivo máximo de erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões. O objetivo 15, sobre a Vida na Terra, está em linha com os objetivos mundiais sobre a biodiversidade, pois visa proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação do planeta, e sustentar a perda de biodiversidade (Resolução 70/1 adotada na 70.ª sessão da Assembleia-Geral da ONU de 21 de Outubro de 2015).

⁶⁴ Data em que a Conferência das partes adota, na sua 7.ª reunião, o Programa *Programme of Work on Protected Areas* – PoWPA.

Tabela 3 – Principais Convenções e Acordos no âmbito da Conservação da Natureza

Ano	Nome	Entidade Responsável
1933	Convenção relativa à Preservação da Fauna e da Flora em seu Estado Natural ou Convenção de Londres	Partes Contratantes
1971	Convenção sobre Zonas Húmidas ou Convenção de Ramsar	Partes Contratantes
1971	Programa MaB – Homem e Biosfera	UNESCO
1972	Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA)	ONU
1972	Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural	UNESCO
1979	Convenção sobre a Conservação de Espécies Migradoras da Fauna Selvagem ou Convenção de Bona	ONU/PNUA
1980	Estratégia Mundial para a Conservação da Natureza	IUCN
1992	Agenda 21 – Agenda Mundial para o Desenvolvimento Sustentável	ONU
1992	Convenção sobre a Diversidade Biológica	Partes Contratantes
2000	Objetivos de Desenvolvimento do Milénio – OMD	ONU
2004	Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas – PoWPA	CBD/Partes Contratantes
2010	<i>Aichi Biodiversity Targets</i>	CBD/Partes Contratantes
2015	<i>Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável</i>	ONU

3.3 Áreas protegidas no mundo

Há grande variedade na terminologia usada para identificar os vários tipos de áreas protegidas a nível global. Mais de 1000 termos são usados no mundo, tornando a nomenclatura usada pelos diferentes países, dificilmente comparável (Chape *et al.*, 2003; Chape, 2005). O mesmo termo pode significar realidades diferentes, por as estratégias nacionais de conservação da natureza diferirem de país para país, e estes se caracterizarem por diferentes regimes sociopolíticos, e se regularem por diferentes mecanismos legais.

3.3.1 A criação de uma nomenclatura padrão

Como se referiu anteriormente, após a criação do primeiro parque nacional nos EUA, o conceito de parque nacional disseminou-se em outros países. A conceção e interpretação de parque nacional variaram, todavia, de país para país.

A primeira tentativa para clarificar a terminologia usada foi feita em 1933, na conferência internacional, organizada pelo Reino Unido, sobre a proteção da fauna e da flora (*Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State*). A classificação daqui resultante incluía quatro categorias de áreas protegidas: parque nacional (*national park*); reserva natural integral (*strict nature reserve*); reserva de fauna e flora (*fauna and flora reserve*); e reserva interdita a atividades de caça e recolha (*reserve with prohibition for hunting and collecting*) (Bishop *et al.*, 2004; Phillips, 2004).

Em 1940, os governos da América do Norte, da América Latina e das Caraíbas, assinam a Convenção sobre Proteção da Natureza e Preservação da Vida Selvagem no Hemisfério Ocidental⁶⁵, na qual são clarificadas as noções de parque nacional (*national park*), reserva nacional (*national reserve*), monumento natural (*nature monument*), e reserva selvagem integral (*strict wilderness reserve*) (Brockman e Lindahl, 1962).

Em 1959, uma resolução (n.º 713) decorrente da 27.ª sessão do Conselho Económico e Social da ONU (ECOSOC) reconhece que os parques nacionais, e reservas equivalentes, são fatores importantes no uso sustentável dos recursos naturais (Chape *et al.*, 2003). Em resposta, a então denominada Comissão sobre Parques Nacionais e Áreas Protegidas (atual WCPA) compila uma lista de parques nacionais e reservas equivalentes, que é apresentada ao primeiro Congresso Mundial sobre Parques, realizado em Seattle, nos EUA, em 1962 (Bishop *et al.*, 2004; Phillips, 2004).

Esta lista inicial contempla duas categorias, consoante o nível de proteção: reserva geral (que incluía reservas naturais integrais, reservas naturais com objetivos de gestão, e parques nacionais), e reserva natural com objetivos específicos (reservas com fins científicos, antropológicos, florestais, etc., monumentos naturais, reservas de caça, etc.), agregadas pela sua dimensão, e pela densidade populacional de guardas/agentes da natureza (Monod e Harroy, 1962).

Em consequência, nesse mesmo ano, a Assembleia Geral da ONU, na sua 16ª sessão, sob o tema *Desenvolvimento Económico e Conservação da Natureza*, adota uma resolução para a criação de uma lista de parques nacionais e reservas equivalentes, a *United Nations List of National Parks and Equivalent Reserves*. Em 1966, a IUCN publica uma segunda versão da lista e, para o efeito, estipula um sistema de classificação com três categorias: *national parks* (parques nacionais), *scientific reserves* (reservas científicas), e *natural monuments* (monumentos naturais) (Bishop *et al.*, *idem*; Phillips, *idem*).

Em 1969, na 10.ª Assembleia Geral da IUCN, em Nova Deli, na Índia, como resultado da proliferação de áreas protegidas no mundo e das diferentes interpretações dadas pelos países à designação “parque nacional”, é aprovada uma resolução que o define como: «*a relatively large area where one or several ecosystems are not materially altered by human exploitation and occupation, where plant and animal species, geomorphological sites and habitats are of special scientific, educative and recreative interest or which contains a natural landscape of great beauty and where the highest and competent authority of the country has taken steps to prevent or to eliminate as*

⁶⁵ A Convenção, também conhecida por Convenção de Washington de 1940, entra em vigor em 1942, e é ratificada pelos países da União Pan-Americana: Bolívia, Cuba, Salvador, Nicarágua, Peru, República Dominicana, EUA, Venezuela e Equador. Os governos contratantes comprometiam-se, entre outros aspetos, a criar e manter áreas protegidas naturais.

soon as possible exploitation and occupation in the whole area and to enforce effectively the respect of ecological, geomorphological and aesthetic features which have led to its establishment and where visitors are allowed to enter, under special conditions, for inspirational, educative cultural and recreative purposes» (IUCN, 1970: 156)⁶⁶.

Em 1972, no segundo Congresso Mundial sobre Parques, realizado nos parques nacionais de Grand Teton e Yellowstone, nos EUA, por ocasião do centenário de criação da primeira área protegida do mundo moderno, Raymond Dasmann, ecologista sénior da IUCN, propõe uma classificação de áreas protegidas. Essa classificação é publicada, pela IUCN, em 1973; nela, Dasmann sugere seis grandes categorias de áreas protegidas: áreas protegidas antropológicas (*protected anthropological areas*); áreas protegidas históricas ou arqueológicas (*protected historical or archaeological areas*); áreas protegidas naturais (*protected natural areas*); áreas de múltiplo uso (*multiple-use areas*); parques nacionais (*national parks*); e áreas protegidas relacionadas (*related protected areas*) (1973).

Do congresso resultam ainda vinte recomendações, das quais a 10.^a, sobre a criação de uma nomenclatura e critérios padrão para a classificação de áreas protegidas, recomenda que a IUCN tenha em consideração a terminologia existente em acordos internacionais, e que, em colaboração próxima com os vários governos, este organismo defina objetivos para a criação de áreas protegidas, e desenvolva critérios, e uma nomenclatura-padrão, para a classificação de áreas protegidas (Elliott, 1974).

Assim, em 1975, a então Comissão sobre Parques Nacionais e Áreas Protegidas (CNPPA), desenvolve um sistema de categorias de áreas protegidas. Estas são publicadas em 1978, totalizando dez categorias, diferenciadas primordialmente pelos seus objetivos de gestão (com exceção das categorias do grupo C) (Tabela 4).

⁶⁶ A assembleia recomendava os países a não classificar como parques nacionais, áreas que não correspondessem a esta definição.

Tabela 4 – Sistema de Categorias de Áreas Protegidas da IUCN de 1978

Grupo A: Categorias de responsabilidade da CNPPA I - Reserva Científica/Reserva Natural Integral II - Parque Nacional III - Monumento Natural/Elemento Natural destacado IV - Reserva para a Conservação da Natureza V - Paisagem Protegida
Grupo B: Outras categorias de importância para a IUCN, mas que não são de âmbito exclusivo da CNPPA VI - Reserva de Recursos Naturais VII - Reserva Antropológica VIII - Área Gerida para Fins de Utilização Múltipla
Grupo C: Categorias que resultam de acordos internacionais IX - Reserva da Biosfera X - Sítio Natural Património Mundial

Fonte: Bishop *et al.*, 2004; IUCN, 1994; Phillips 2004 (tradução própria).

Apesar de ter sido considerado um grande avanço, o sistema de 1978 apresentava algumas limitações (Bishop *et al.*, 2004), nomeadamente, a não definição do conceito de “áreas protegidas”, pelo que o âmbito do uso dos territórios abrangidos não era claro; a existência de duas categorias de classificação internacionais, passível de originar confusões na classificação, e delimitação, de áreas protegidas a nível nacional, uma vez que algumas áreas protegidas já estavam classificadas ao abrigo de acordos e convenções internacionais; o facto de a distinção entre as várias categorias nem sempre ser perceptível; e ainda o de a categorização ser essencialmente terrestre nos seus conceitos e linguagem, pelo que não refletia a realidade das áreas protegidas marinhas.

No terceiro Congresso Mundial de Parques, realizado em 1982, em Bali, na Indonésia, é definido um plano de ação (*Plano de Ação de Bali*) que contemplava dez objetivos. O objetivo 1, “estabelecer até 1992 uma rede mundial de parques nacionais e áreas protegidas que cubram todas as regiões ecológicas terrestres”, pressupunha o desenvolvimento de um sistema de classificação de áreas protegidas biogeográfico detalhado, para avaliar a cobertura de áreas protegidas, a nível nacional e regional; o objetivo 2, “incorporar áreas protegidas marinhas na rede mundial”, pressupunha a criação de um sistema de classificação de categorias para as áreas protegidas marinhas (IUCN, 1987).

Assim, em 1984, é criado um grupo de trabalho, com o propósito de fazer uma revisão das categorias de 1978. Em 1990, o grupo apresenta um relatório, na 18.^a Assembleia Geral da IUCN, realizada em Perth, na Austrália, no qual propõe que as cinco primeiras categorias do

sistema de 1978 sirvam de base para a construção de um novo sistema revisto e atualizado, propondo ainda o abandono das categorias VI a X (IUCN, 1994).

Este relatório é apresentado no quarto Congresso Mundial de Parques Nacionais e Áreas Protegidas⁶⁷, realizado em 1992, em Caracas, na Venezuela. Do congresso resultam vinte e três recomendações, a 17.^a das quais recomenda que a IUCN e a CNPPA adotem um sistema de classificação de áreas protegidas, com seis categorias, de acordo com os objetivos de gestão (Mcneely, 1993).

Assim, em 1994, o sistema é alterado, com a definição de "área protegida" como «*an area of land and/or sea especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, and managed through legal or effective means*» (IUCN, 1994:7). Passa então a incorporar seis categorias de áreas protegidas, definidas, exclusivamente, pelos seus objetivos de gestão, e não pelo nome definido na sua fase de classificação (IUCN, 1994).

Tal como o relatório de 1990 recomendava, as categorias VI-X do sistema de 1978 são abandonadas, e é acrescentada uma nova categoria: VI – Área Protegida para a Gestão de Recursos.

Tabela 5 – Sistema de Categorias de Áreas Protegidas da IUCN de 1994

Categoria Ia – Reserva Natural Integral
Objetivo de gestão: AP gerida principalmente para a ciência
Categoria Ib – Reserva Natural
Objetivo gestão: AP gerida principalmente para a proteção da vida selvagem
Categoria II – Parque Nacional
Objetivo de gestão: AP gerida principalmente para a proteção dos ecossistemas e recreação
Categoria III – Monumento Natural
Objetivo de gestão: AP gerida principalmente para a conservação de características naturais específicas
Categoria IV – Área para a Gestão de Habitats ou Espécies
Objetivo de gestão: AP gerida principalmente para a conservação através de gestão interventiva
Categoria V – Paisagem Protegida Terrestre/Paisagem Protegida Marinha
Objetivo de gestão: AP gerida principalmente para a conservação da paisagem terrestre/marina e recreação
Categoria VI – Área Protegida para a Gestão de Recursos
Objetivo de gestão: AP gerida principalmente para o uso sustentável dos ecossistemas naturais

Fonte: IUCN, 1994 (tradução própria).

⁶⁷ No seguimento de uma recomendação do congresso de Bali, para a criação de uma rede mundial de áreas protegidas, o nome do congresso passa a refletir essa tendência de expansão e diversificação da rede.

Em cada uma das categorias, o nível de intervenção humana é variável, com maior ou menor latitude de interferência possível. A dimensão da área protegida não é importante na atribuição da categoria, embora a área protegida deva ser suficientemente grande para cumprir os seus objetivos de gestão a longo prazo: 75% terá de ser gerida de acordo com o seu objetivo de gestão primário; a responsabilidade de gestão pode ficar a cargo de agentes públicos, privados, locais etc., podendo a propriedade dos terrenos ser diversa (Bishop *et al.*, 2004; Phillips, 2004). As classificações internacionais não são tidas em conta na atribuição da categoria, mas, em todas elas, a conservação da biodiversidade é um objetivo central de gestão (Bishop *et al.*, 2004).

As áreas protegidas da Categoria I representam ambientes naturais prístinos: constituem as categorias mais restritas em termos de proteção e de intervenção humana, e só permitem recreação de baixa intensidade e passiva, isto é, não motorizada. As áreas protegidas da Categoria II são o modelo de parque nacional, mas não na interpretação ou definição europeia. Apesar de exibirem um certo grau de “naturalidade”, permitem, genericamente, níveis mais elevados de intervenção humana, por comparação com as áreas protegidas da Categoria I, especialmente no que concerne o turismo, e os equipamentos a ele associados. As Categorias III e IV designam um número mais limitado e específico de valores naturais, e permitem um grau de intervenção humana superior aos acomodados pelas Categorias I e II. As Categorias V e VI são menos restritivas em termos de conservação, e contemplam, especificamente, a interação entre o uso humano e os ambientes naturais (Lockwood, 2006a).

Tabela 6 – Objetivos de Gestão das Categorias de Áreas Protegidas da IUCN de 1994

Objetivos de Gestão	IA	IB	II	III	IV	V	VI
Investigação científica	1	3	2	2	2	2	3
Proteção da vida selvagem	2	1	2	3	3	–	2
Preservação das espécies e da diversidade genética	1	2	1	1	1	2	1
Manutenção de serviços ambientais	2	1	1	–	1	2	1
Proteção de características naturais/culturais específicas	–	–	2	1	3	1	3
Turismo e Lazer	–	2	1	1	3	1	3
Educação	–	–	2	2	2	2	3
Uso sustentável dos recursos provenientes dos ecossistemas naturais	–	3	3	–	2	2	1
Manutenção de atributos culturais/tradicionais	–	–	–	–	–	1	2
Legenda: 1 Objetivo primário; 2 Objetivo secundário; 3 Objetivo potencialmente aplicável; - Não aplicável							
Fonte: IUCN, 1994 (tradução própria).							

Entre outros aspetos, a criação de um sistema de categorização serve os propósitos de criar uma nomenclatura internacional padrão para efeito de recolha de dados, divulgação e comparação entre países e regiões, bem como de reduzir o equívoco que resultou da adoção de diferentes expressões e termos para descrever diferentes tipos de área protegida. Alguns autores referem que muitos países estão a usar o sistema como enquadramento da criação de legislação, acordos internacionais e políticas sobre áreas protegidas (Bishop *et al.*, 2004; Chape, 2008).

Em 2008, o sistema de categorias de 1994 foi revisto, por forma a acomodar alterações, nomeadamente, ao nível dos processos de gestão e de governança das áreas protegidas, incluindo orientações mais detalhadas sobre cada uma das categorias individuais e da sua aplicação em determinados biomas ou zonas específicas. Nesse âmbito, a IUCN não só reformulou algumas das categorias, como estabeleceu uma nova definição de área protegida para «*a clearly defined geographical space, recognized, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values*» (Dudley, 2008:8).

A IUCN entende que as novas categorias materializam a sua filosofia no que diz respeito às áreas protegidas, permitindo providenciar um enquadramento da combinação de diversas estratégias de proteção, e um sistema de gestão que exceda as áreas protegidas, por forma a, com essa amplificação de enfoque, promover uma abordagem coerente às políticas de conservação da natureza (Dudley, *idem*) (Tabela 7).

Tabela 7 – Sistema de Categorias de Áreas Protegidas da IUCN de 2008

<p>Categoria Ia – Reserva Natural Integral</p> <p>Objetivo de gestão: conservação de ecossistemas, espécies (ocorrências ou agregações) e/ou características geológicas/geomorfológicas excepcionais ao nível local, nacional ou mundial</p>
<p>Categoria IB – Área Selvagem</p> <p>Objetivo de gestão: conservação a longo-prazo da integridade ecológica de áreas naturais pouco tocadas pela atividade humana, nas quais as forças e os processos naturais predominam</p>
<p>Categoria II – Parque Nacional</p> <p>Objetivo de gestão: conservação da biodiversidade natural e da sua estrutura ecológica, apoio a processos ambientais e promoção da educação e recreação</p>
<p>Categoria III – Monumento ou Característica Natural</p> <p>Objetivo de gestão: conservação de características naturais excepcionais específicas, da sua biodiversidade e habitats</p>
<p>Categoria IV – Área para a Gestão de Habitats ou Espécies</p> <p>Objetivo de gestão: conservação, manutenção e recuperação de espécies e habitats</p>
<p>Categoria V – Paisagem Protegida Terrestre/Paisagem Protegida Marinha</p> <p>Objetivo de gestão: conservação e manutenção de paisagens terrestres/marinhas importantes e outros valores resultantes da interação humana através de práticas de gestão tradicionais</p>
<p>Categoria VI – Área Protegida para o Uso Sustentável dos Recursos Naturais</p> <p>Objetivo de gestão: conservação dos ecossistemas naturais e uso sustentável dos recursos naturais, quando a conservação e uso sustentável podem ser mutuamente benéficos</p>

Fonte: Dudley, 2008 (tradução própria).

Notas do autor: o termo *parque nacional* não está exclusivamente associado à categoria II. Áreas protegidas denominadas de *parque nacional* existem em todas as categorias, independentemente da sua abordagem de gestão. O termo é usado porque descreve o tipo de áreas protegidas da categoria II em muitos países. Na classificação de 1994, as áreas protegidas da categoria IV foram definidas como áreas que precisavam de intervenções de gestão regulares. A alteração foi feita para contemplar as pequenas reservas destinadas à conservação de habitats ou espécies individuais, que, de outra forma, não eram abrangidas pelo sistema de categorização de 1994.

3.3.2 O estado da questão

Tal como referido no ponto anterior, a Assembleia Geral da ONU, na sua 16ª sessão, em 1962, adotou uma resolução para a criação da primeira lista de parques nacionais e reservas equivalentes, a *United Nations List of National Parks and Equivalent Reserves*. A partir desta data, a IUCN deu início à publicação periódica de uma lista das áreas protegidas do mundo.

Nos primeiros anos, a lista foi elaborada pela IUCN-WCPA. Desde 1982, é elaborada conjuntamente pela IUCN-WCPA e pelo UNEP-WCMC, e constitui um inventário global das áreas protegidas do mundo, bem como a lista oficial de áreas protegidas da ONU. Até ao momento, foram editadas 14 listas, tendo a última sido publicada em 2014, por ocasião do VI Congresso Mundial de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, que se realizou em Sidney, na Austrália.

Os critérios de inclusão de áreas protegidas na lista foram-se modificando ao longo dos anos. No entanto, o critério de inclusão base que esteve na origem das últimas versões (a de

2003 e a de 2014) foi a sua conformidade com a definição de área protegida da IUCN (a de 1994, entretanto atualizada em 2008).

A lista de 2014 abrangeu todas as áreas protegidas formalmente classificadas, ou seja, áreas protegidas que tenham sido criadas, reconhecidas e apoiadas por legislação nacional ou internacional, ou por autoridades nacionais ou internacionais, que se enquadrassem na definição de área protegida da IUCN (definição de 2008⁶⁸), independentemente da sua dimensão⁶⁹, e de lhe ter sido, ou não, atribuída uma categoria de gestão da IUCN. A informação dela constante foi facultada por autoridades nacionais, agências nacionais e internacionais, secretariados das convenções internacionais e organizações que fazem parte da *World Database on Protected Areas* (WDPA).

Assim, os critérios de inclusão de áreas protegidas na lista de 2014 são os seguintes (Deguignet *et al.*, 2014):

- Todas as áreas protegidas, desde que em conformidade com a definição da IUCN;
- Todas as áreas protegidas, independentemente de lhes ter sido atribuída, ou não, uma categoria de gestão da IUCN;
- Todas as áreas protegidas, independentemente da sua dimensão;
- Todas as áreas protegidas, independentemente do seu tipo de governança;
- Todas as áreas protegidas formalmente classificadas por qualquer país ou território (por exemplo, áreas fora da jurisdição nacional ou áreas ultramarinas);
- Todas as áreas protegidas classificadas de acordo com as principais convenções internacionais – por exemplo, Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural (áreas protegidas incluídas na lista dos sítios naturais ou mistos), Convenção de Ramsar, Programa MaB⁷⁰ – bem como todas as áreas protegidas classificadas através de outros acordos regionais – como a rede *Natura 2000*, ou a Declaração de Parques e Reservas do Património da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), etc.

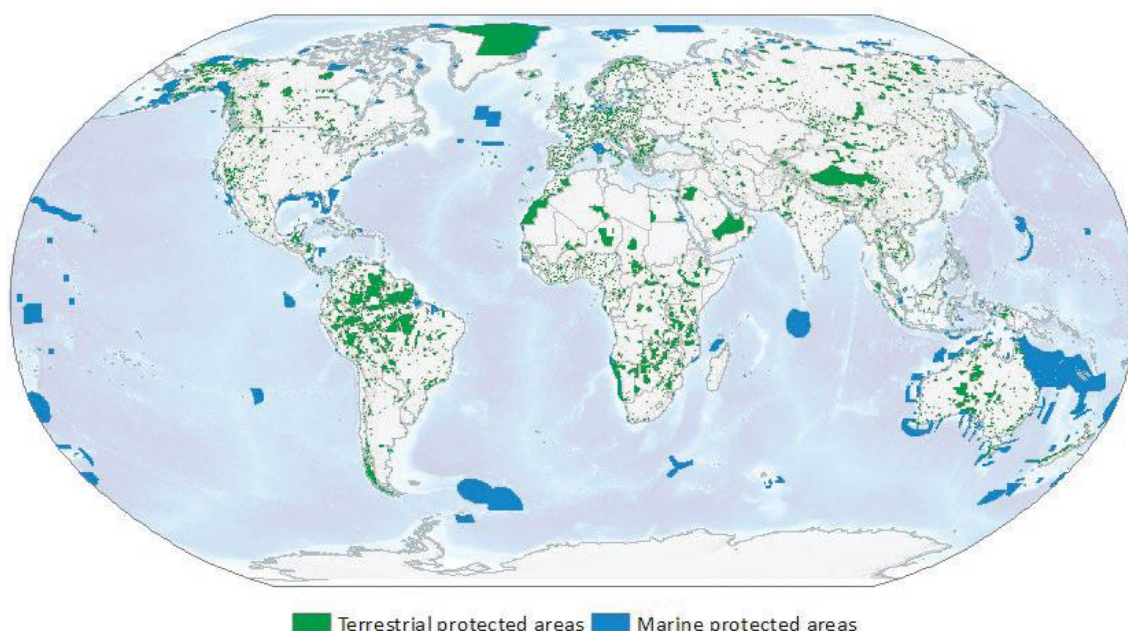
⁶⁸ «A protected area is a clearly defined geographical space, recognized, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values» (Dudley, 2008: 8).

⁶⁹ Nas edições de 1974 a 1997, apenas foram incluídas áreas protegidas com dimensão mínima de 10 km² (ou 1km² no caso de áreas protegidas situadas em ilhas, e que abrangessem a totalidade da ilha); no entanto, e como a definição de área protegida da IUCN não inclui uma restrição na dimensão das áreas protegidas, este critério foi eliminado (Chape *et al.*, 2003).

⁷⁰ Apesar de enquadrarem a listas oficiais por país, as áreas protegidas criadas ao abrigo do Programa MaB não foram incluídas nos cálculos das estatísticas de cobertura globais, pelo facto de muitas das zonas “tampão” destas áreas protegidas não corresponderem à definição da IUCN.

Tendo em conta estes critérios, em 2014, foram contabilizadas 209.429 áreas protegidas⁷¹, que cobriam 32.868,673 Km² (uma área superior ao Continente africano), representando 14% da superfície terrestre⁷² e 3,41% da superfície marinha do planeta.

Figura 8 – Áreas protegidas marinhas e terrestres classificadas (Agosto 2014)



Fonte: Deguignet *et al.*, 2014

Tendo em conta a meta 11 dos *Aichi Biodiversity Targets*, e apesar de, a nível terrestre, estar prestes a ser atingida a meta de classificação de 17% da superfície mundial, no que diz respeito às zonas costeiras e marinhas, o seu valor continua muito aquém dos 10% acordados mundialmente.

Em termos gerais, e analisando os resultados disponibilizados a nível regional⁷³, verifica-se que, na maioria das regiões, a percentagem de área terrestre protegida é superior à percentagem de área marinha e costeira protegida (a América Central e a América do Sul apresentam os valores mais elevados, 28,2% e 25%, respetivamente), com exceção da Oceânia⁷⁴ onde se verifica o inverso (esta região tem 15,6% da sua superfície marinha protegida, ao passo que, nas restantes regiões, os valores estão muito abaixo dos 10%). A

⁷¹ Para efeitos de comparação, em 1962 foram contabilizadas 9.214 áreas protegidas, em 1992, 48.388 e em 2003, 102.102.

⁷² 15,4%, excluindo a Antártida.

⁷³ Na lista de 2014, foram consideradas 11 regiões: Áreas fora da jurisdição nacional, América Central, América do Norte, América do Sul, África, Ásia, Caribe, Europa, Médio Oriente, Oceânia e Oceanos do Sul (incluindo a Antártida).

⁷⁴ Aliás, a Oceânia possui a maior área protegida do planeta, o *Parc Naturel de la Mer de Corail* situado na Nova Caledónia (parte integrante da França), com 1,292,967 Km².

Europa constitui a região com maior proporção mundial de áreas protegidas (65,6%), seguida da América do Norte (14,6%). No entanto, a proporção de superfície terrestre europeia abrangida por áreas protegidas é bem mais reduzida quando comparada com a de outras regiões (12,9% contra os 24,2% da Oceânia e os 15,1% da América do Sul). Estas diferenças advêm em parte do facto de a Europa concentrar 3/4 das áreas protegidas com menos de 1 Km², as mais representadas no planeta (48,8%, contra as áreas com mais de 10.000 Km², que representam apenas 0,2%). Quanto à distribuição das áreas protegidas de acordo com as categorias da IUCN, a Europa, a América do Norte e a Oceânia, respetivamente, são as regiões que têm a maior proporção de áreas protegidas representadas nas diferentes categorias de gestão da IUCN. A América do Norte e, em menor escala, a Oceânia, têm a maior proporção de áreas protegidas da categoria II. Apesar de todas as regiões terem muitas áreas protegidas sem qualquer categoria de gestão da IUCN reportada, a Europa tem a maior proporção mundial (Deguignet *et al.*, 2014).

Em síntese, do século XIX aos nossos dias, os princípios das ciências da conservação no que concerne a criação e a gestão de áreas protegidas desenvolveram-se significativamente. De uma perspetiva conceptual estrita de “parque nacional e reservas equivalentes” evoluiu-se para uma perspetiva conceptual mais vasta, em que o termo “áreas protegidas” foi adicionado ao léxico da conservação, e progressivamente especificado. Esta perspetiva conceptual inclui a formulação de categorias específicas de gestão das áreas protegidas; o *mainstreaming* das preocupações de conservação da natureza nas agendas de desenvolvimento; o reconhecimento da importância dos valores culturais e sociais para a conservação da natureza; e, por fim, o reconhecimento do papel das áreas protegidas como indicador-chave para avaliar o estado da biodiversidade global, e o cumprimento das metas para o desenvolvimento sustentável (Chape *et al.*, 2003).

3.4 Áreas Protegidas: desafios hoje

Desde finais do século XIX, o número de áreas protegidas cresceu tanto em número como em extensão, pelo que se pode considerar o fenómeno como uma das formas mais importantes de alocação de território: «*The final decades of the 20th century represented the coming of age of protected areas as a global category of land use and management*» (Chape *et al.*, 2008). No entanto, um dos maiores desafios que se coloca às áreas protegidas hoje, é o da sua gestão efetiva, ou seja, da sua gestão em prol dos objetivos de conservação que lhes são inerentes, e da manutenção efetiva da biodiversidade do planeta.

3.4.1 Que modelos de gestão?

Como se referiu anteriormente, a conceção moderna de áreas protegidas surge nos EUA, com a criação do *Yellowstone National Park*, pelo que não é de estranhar que muitos países tenham adotado um modelo de gestão baseado no modelo *Yellowstone*, ou seja, um modelo de circunscrição e proteção de vastas áreas de paisagem selvagem da atividade humana, com o objetivo único de conservar a natureza (Lockwood e Kothari, 2006; Pinto, 2008)⁷⁵.

Schelhas (2001) considera que a experiência americana de criação e gestão de áreas protegidas tem sido erroneamente denotada por “modelo *Yellowstone*”. O autor defende que a experiência americana não se esgota nesse modelo, nem no modelo “parques e pessoas”⁷⁶, invocando que o sistema nacional de parques americanos sempre se acomodou aos diversos interesses sociais, ao mesmo tempo que promoveu a agenda de conservação da natureza e, mais recentemente, da biodiversidade.

Schelhas afirma ainda que, se, por um lado, foram os interesses conservacionistas que influenciaram as políticas dos parques nacionais na América, ao longo do tempo, por outro lado, os processos políticos e administrativos da sua criação, e da sua gestão, têm facilitado a proteção dos interesses locais e dos visitantes. Embora não organizadas formalmente, as parcerias que se têm estabelecido entre o público mais vasto, os grupos locais e os gestores das áreas protegidas têm contribuído para a delineação de um sistema de conservação forte, que vai ao encontro das necessidades, e é validado pelas populações locais e pelos visitantes.

Um fator importante para a aceitação pública dos parques nacionais nos EUA foi o facto de estes se terem tornado socialmente relevantes. Em primeiro lugar, porque, ao contrário do que ocorreu na Europa, a sua criação não foi apanágio das elites. Em segundo lugar, porque, desde cedo, os parques foram abertos ao público em geral, não só ao nível da promoção de visitas e de atividades turísticas, mas também através da sua divulgação em livros, panfletos e revistas de elevada tiragem, tornando-se importantes não só para os utilizadores diretos, mas também para um público mais vasto. Em terceiro lugar, porque muitos parques nacionais foram criados com o objetivo de proteger os seus usos prévios e potenciais - por exemplo, os parques nacionais de *Sequoia* e *Yosemite* foram criados para proteger bacias hidrográficas. Em quarto lugar, pela existência de modelos mistos de gestão

⁷⁵ Mais recentemente têm surgido evidências de que os índios (“Native Americans”) tiveram uma longa influência em *Yellowstone*, desafiando a perceção popular de que este parque nacional constituía uma área protegida prístina e livre de intervenção humana (Pinto e Partidário, 2012).

⁷⁶ O modelo “parques e pessoas”, procura estabelecer a ligação entre conservação da natureza (integrada) e desenvolvimento (sustentável). Por outras palavras, pretende assegurar os objetivos de conservação da natureza e, simultaneamente, atender às necessidades económicas e sociais das populações locais. Em oposição, o modelo *Yellowstone*, caracteriza-se pela exclusão das populações e atividades tradicionais dos parques nacionais (Schelhas, 2001).

em algumas áreas protegidas (Estado e entidades privadas), e de modelos mistos de propriedade (propriedade pública e privada). Finalmente, em quinto lugar, pela existência de frequentes concessões aos interesses locais.

O autor entende, por isso, que o modelo de gestão dos parques nacionais norte-americanos não deve servir de modelo para o resto do mundo, na medida em que reflete um contexto histórico e cultural único, e um nível de afluência diferente da maioria dos países.

De facto, durante o século XX, o modelo de gestão de áreas protegidas foi predominantemente de tipo *top-down*, evidenciando um protecionismo imposto de cima para baixo, centralizado e de base estatal (Lockwood e Kothari, 2006).

A realização do quinto Congresso Mundial de Parques Nacionais e Áreas Protegidas em 2003, em Durban, representou um ponto de viragem na gestão das áreas protegidas. Sob o tema *Benefits Beyond Boundaries* (Benefícios para além das Fronteiras), o Congresso visou consolidar o papel das áreas protegidas na conservação da biodiversidade, promover o debate sobre o seu papel no desenvolvimento humano (EEA, 2012), e a sua importância para as populações, para a economia local e áreas circundantes (Lockwood e Kothari, *idem*).

A “governança” surge como um dos temas centrais do congresso, e é considerada fundamental para a conservação e para o desenvolvimento sustentável das áreas protegidas do mundo (IUCN, 2005).

Do Congresso resultou ainda o reconhecimento de que o Estado não tem sido o único responsável pela criação de áreas protegidas. Outros tipos são legitimados, nomeadamente, áreas protegidas privadas (*private protected areas*), áreas protegidas indígenas (*indigenous protected areas*) e áreas de conservação comunitárias (*community conserved areas*) (Lopoukhine, 2008).

Posteriormente, em 2004, na 7.ª reunião da Conferência das Partes, realizada em Kuala Lumpur, a CBD também elege a governança como um dos temas principais do PoWPA – *Governance, Participation, Equity and Benefit Sharing* (Governança, Participação, Equidade e Partilha de Benefícios)⁷⁷.

Entre os fatores que contribuíram para esta “mudança de mentalidades” estão (Phillips, 2003):

⁷⁷ No entanto, 4 anos depois, na 9.ª reunião da Conferência das Partes, realizada em Bona, em Maio de 2008 - e após avaliação do PoWPA para o período de 2004-2007, em que se reconhece que mais esforços são necessários para a integração de diferentes modelos de governança nos sistemas nacionais de áreas protegidas -, a CBD recomenda na sua decisão IX/18: a melhoria, o reforço e a diversificação de modelos de governança nos sistemas nacionais, reconhecidos e legitimados por legislação e outros meios efetivos (Kothari, 2008).

- O reconhecimento científico do papel do Homem na “modelação” do ambiente e da paisagem;
- A tomada de consciência social e cultural da existência de comunidades locais e povos indígenas;
- O reconhecimento dos direitos humanos, nomeadamente, o direito das comunidades locais e povos indígenas à paisagem e ao ambiente, e à participação nos processos de decisão sobre questões que os afetam;
- O reconhecimento da existência de perspectivas multiculturalistas na gestão das áreas protegidas;
- A democratização e o descentralismo político;
- A existência de forças económicas que levam a abordagens de tipo *business-like* na gestão das áreas protegidas.

Simultaneamente, neste período (finais do século XX, inícios do século XXI), surgem três visões sobre a gestão de áreas protegidas (adaptado de Lockwood e Kothari, 2006), que levam à ponderação de modelos de gestão que tenham em conta as populações locais:

1. A visão ecologista, que defende que os processos naturais não obedecem a limites de uso do solo antrópicos, pelo que terá de haver ligação entre áreas protegidas e outros usos;
2. A visão pragmática, que afirma que algumas áreas protegidas geridas por órgãos e agências do Estado sofrem de gestão ineficaz, alocação inadequada de recursos, e falta de apoio das comunidades locais;
3. A visão ética, que defende que a adoção do modelo *Yellowstone*, sobretudo nos países menos desenvolvidos, prejudicou as comunidades locais e povos indígenas e tornou-se ineficaz no que à conservação da biodiversidade diz respeito.

A própria evolução na forma de conceber a relação homem-natureza também contribuiu para uma mudança na perceção das áreas protegidas.

Tabela 8 – Síntese da Relação Homem-Natureza nas Políticas de Conservação Internacional

Variável	1960+	1980+	1990+
Percepção da natureza	Natureza selvagem	Ecosistema; eco regiões; biodiversidade	Cultura na natureza e natureza na cultura
Valores ambientais	Teocêntricos e antropocêntricos	Antropocêntricos e cosmocêntricos	Antropocêntricos e cosmocêntricos
Diagnóstico de problemas ambientais	Sobrepopulação, excedendo a capacidade de carga do planeta	Sobrepopulação; pobreza	Relações de poder; desigualdades Norte-Sul
Representações sobre as populações locais	As populações são a ameaça	As populações não podem ser ignoradas; as populações são um recurso	Alinhamento com as populações rurais
Soluções e tecnologias	Áreas protegidas que excluem a atividade humana	Zonas tampão; conservação integrada; desenvolvimento sustentável; áreas de conservação de base comunitária	Áreas protegidas alternativas; gestão de recursos naturais participativa; direitos humanos
Relações de poder	Alianças com as elites	Alianças tecnocráticas	Alianças com os movimentos de base
Influências chave	Conservação colonial; interesses das elites	Debate sobre o desenvolvimento sustentável; preocupação crescente com os meios de subsistência	Democracia/movimento dos direitos humanos; desenvolvimento participativo

Fonte: Jeanrenaud (2002) in Phillips, 2003 (tradução própria).

Esta transformação está também relacionada com uma crescente tomada de consciência dos direitos humanos, em particular, dos direitos dos povos indígenas (EEA, 2012), e decorre da ideia de se estabelecer uma ligação entre direitos humanos e proteção ambiental (Phillips, 2003). As questões sobre governança em áreas protegidas surgem assim associadas a preocupações éticas, motivadas também pelos esforços das agências da ONU e acordos e convenções específicas, como a *Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas* (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2006).

O resultado é a emergência de um novo paradigma para as áreas protegidas, que contrasta com o paradigma prevalecente nos últimos 30 a 40 anos (Tabela 9).

Tabela 9 – Paradigma Tradicional versus Paradigma Moderno das Áreas Protegidas

	Como eram: as áreas protegidas eram...	O que se estão a tornar: as áreas protegidas são...
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Reservadas para a conservação - Criadas principalmente para a proteção da vida e das paisagens selvagens de grandeza espetacular - Geridas principalmente para visitantes e turistas - Valorizadas pelo seu estado selvagem - Sobre proteção 	<ul style="list-style-type: none"> - Geridas também tendo em conta objetivos económicos e sociais - Criadas por razões científicas, económicas e culturais - Geridas tendo em conta as populações locais - Valorizadas pela importância cultural da natureza selvagem - Sobre renovação e reabilitação
Governança	<ul style="list-style-type: none"> - Geridas pelo governo central 	<ul style="list-style-type: none"> - Geridas por parceiros
Populações Locais	<ul style="list-style-type: none"> - Planeadas e geridas contra as populações locais - Geridas sem ter em conta as opiniões dos locais 	<ul style="list-style-type: none"> - Geridas com, para e em alguns casos pelas populações locais - Geridas para atender às necessidades das populações locais
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> - Geridas como “ilhas” - Desenvolvidas separadamente 	<ul style="list-style-type: none"> - Planeadas como parte de um sistema local, regional, nacional e internacional - Desenvolvidas em rede (zonas de proteção estrita, ligadas por corredores verdes)
Perceções	<ul style="list-style-type: none"> - Entendidas como património nacional - Entendidas apenas como de interesse nacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Entendidas como património da comunidade - Entendidas também como uma preocupação internacional
Técnicas de Gestão	<ul style="list-style-type: none"> - Geridas de forma reativa numa escala de tempo curta - Geridas de forma tecnocrática 	<ul style="list-style-type: none"> - Geridas de forma adaptativa numa escala de tempo longa - Geridas com considerações políticas
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> - Pagas pelo contribuinte 	<ul style="list-style-type: none"> - Pagas por diferentes fontes financeiras
Competências de Gestão	<ul style="list-style-type: none"> - Geridas por cientistas e especialistas 	<ul style="list-style-type: none"> - Geridas por indivíduos polivalentes, aproveitando o conhecimento local

Fonte: Phillips, 2003 (tradução própria).

Nenhuma das ideias do novo paradigma é particularmente nova, mas, em conjunto, todas se têm tornado quase unânimes entre os profissionais que trabalham sobre, e em áreas protegidas. Alguns autores têm defendido que as abordagens de base comunitária, aplicadas em complementaridade com instrumentos de planeamento e gestão, poderão ser de grande utilidade para a conservação das áreas protegidas (Absher e Mann, 2010; Lockwood e Kothari, 2006). Também os responsáveis pelo planeamento começam a reconhecer a importância das comunidades locais, e a existência de modelos de gestão alternativos ao modelo centralista (EEA, 2012).

Em síntese, as seguintes características marcam, de modo genérico, esta mudança (adaptado de Kothari, 2008): a expansão da governança em áreas protegidas, por forma a incluir as comunidades locais e os povos indígenas, seja como parceiros na gestão, seja por direito próprio, como guardiões e gestores das mesmas; o abandono da ideia das áreas protegidas como enclave ou "ilha", e a conceção das paisagens terrestres e marinhas como um todo; a ligação das áreas protegidas às questões dos direitos humanos, no sentido de melhorar os benefícios relacionados com a conservação para as populações locais.

3.4.2 Que modelos de governança?

Primeiramente, há que fazer a distinção entre *gestão* e *governança*. A *gestão* é direcionada para os processos (de decisão), a *governança* incide sobre os atores (quem toma essas decisões e como). *Governo* e *governança* têm raízes lexicais e conceptuais semelhantes, mas, em geral, *governo* refere-se apenas aos órgãos e processos, normalmente segregados dos cidadãos, das entidades privadas e da sociedade civil (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2006).

A governança em áreas protegidas implica, entre outros aspetos, saber se, do ponto de vista dos seus objetivos de gestão, elas são eficazes, equitativas e sustentáveis.

Graham *et al.* (2003:2-3) definem “governança em áreas protegidas” como: «*the interactions among structures, processes and traditions that determine how power is exercised, how decisions are taken, and how citizens or other stakeholders have their say*».

Segundo a IUCN (Borrini-Feyerabend, 2003; 2004; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2006; Dudley, 2008), há quatro grandes tipos de governança em áreas protegidas:

- A. *governance by government* (governança pelo governo);
- B. *shared governance* (governança partilhada);
- C. *private governance* (governança por privados);
- D. *governance by indigenous peoples and local communities* (governança pelos povos indígenas e comunidades locais).

No primeiro tipo, governança pelo governo, a responsabilidade de gestão da área protegida está a cargo de um órgão, ou agência, do Estado (à escala nacional, regional ou municipal), que determina não só os objetivos, mas também os planos de gestão, e que, normalmente, é proprietário dos terrenos (ou de, pelo menos, grande parte deles) e demais recursos envolvidos. Conforme o estatuto da área protegida, poderá haver, ou não, uma obrigação legal de informar, ou consultar, as restantes partes interessadas. No entanto, começam a ser mais comuns abordagens participativas.

O segundo tipo, governança partilhada, também designada por cogestão, é mais complexo do ponto de vista dos processos e mecanismos institucionais, quando eles são partilhados por uma pluralidade de atores governamentais e não-governamentais (formais ou informais). A governança partilhada pode assumir duas formas: gestão colaborativa e gestão conjunta. Na primeira, a autoridade, a gestão e os processos de decisão são da responsabilidade de uma agência, ou órgão, do Estado que, por força da legislação ou das políticas, é obrigado a informar, ou a consultar, as outras partes interessadas. Na segunda, os vários atores envolvidos fazem parte dos órgãos diretivos, e os processos de decisão poderão

ser, ou não, unânimes. Um exemplo deste tipo de governança são as áreas protegidas transfronteiriças.

A governança por privados diz respeito a áreas protegidas em que a propriedade e/ou controle pertence a indivíduos, cooperativas, ONGs ou corporações. Em qualquer dos casos, a gestão dos terrenos e demais recursos é da responsabilidade dos proprietários, que definem os objetivos de conservação, os planos de gestão e os processos de decisão. A gestão poderá ser orientada para fins lucrativos, ou não, mas é sujeita à legislação em vigor.

A governança pelos povos indígenas e comunidades locais inclui dois tipos de áreas, os territórios dos povos indígenas⁷⁸, e as áreas de conservação comunitárias⁷⁹. A gestão é da responsabilidade dos povos indígenas (nómadas ou sedentários) ou comunidades locais, e pode assumir várias formas: gestão consuetudinária ou jurídica, formal ou informal etc. É um tipo de gestão complexo, porque, normalmente, as leis entrecruzam-se com valores espirituais e culturais. Em alguns casos, poderá não haver reconhecimento legal ou poder sancionatório; noutros, os povos ou comunidades poderão ser reconhecidos como autoridade responsável pelas áreas protegidas, ou como tendo pleno direito aos terrenos, e demais recursos. Qualquer que seja a estrutura, este tipo de governança implica que a área protegida tenha instituições e regulamentos reconhecidos, que possibilitem atingir os objetivos para que foi classificada.

Ao definir estes quatro tipos de governança, a IUCN também teve em consideração as categorias de áreas protegidas. Embora diferentes, os dois sistemas de classificação são complementares, o que significa que qualquer uma das categorias de áreas protegidas (I-VI) pode ser governada por comunidades, entidades privadas, agências ou órgãos do Estado, ONGs (A-D), ou por variações compósitas destas entidades (Borrini-Feyerabend, 2003; 2004; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2006; Dudley, 2008). Num texto mais recente, de revisão das diretrizes de aplicação do sistema de categorias, a IUCN recomenda que, no momento de classificação de uma área protegida, além da atribuição de um objetivo de gestão (categoria), se deverá também identificar o tipo de governança (Dudley, *idem*).

Quanto à presença humana, e tal como anteriormente referido, as categorias V e VI são concebidas para serem mais inclusivas, pelo que, habitualmente, as maiores restrições às atividades humanas se aplicam às categorias I a IV. Alguns autores consideram que tem havido uma tendência pronunciada para a criação de áreas protegidas designadas *soft* (categorias V e

⁷⁸ A IUCN define áreas protegidas dos povos indígenas como «*clearly defined geographical spaces, within the lands and waters under traditional occupation and use by given indigenous people, nation or community, that are voluntarily dedicated and managed, through legal or other effective means including their customary law and institutions, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services, as well as the protection of the inhabiting communities and their culture, livelihoods and cultural creations*» (Dudley, 2008:30).

⁷⁹ E define áreas de conservação comunitária como «*natural and modified ecosystems including significant biodiversity, ecological services and cultural values voluntarily conserved by concerned indigenous and local communities through customary laws or other effective means*» (Chape, 2008:114; Kothari, 2006: 549).

VI), por oposição às áreas protegidas designadas *hard* (categorias I a IV) (Terborgh, 2004). Defendem, por isso, um regresso às políticas conservacionistas puras, ou seja, à criação de áreas protegidas com o objetivo único de conservação (Terborgh e Schaik, 2002; Terborgh, 2004), tal como defendem a reclassificação das áreas protegidas das categorias V e VI em “áreas de desenvolvimento sustentável” (Locke e Dearden, 2005). No entanto, os resultados de um inquérito sobre tendências globais da governança em áreas protegidas, aplicado a áreas protegidas das categorias I a III, indicam que, no espaço de uma década, mudanças substanciais na governança tiveram lugar. Mais especificamente, verificou-se um aumento na participação de diferentes agentes nos processos de decisão, não só em quantidade, mas também em poder decisivo, bem como a aplicação de medidas representando diferentes níveis de responsabilização (Dearden *et al.*, 2005). Um estudo recente afirma que, até 2030, entre 15% a 29% da superfície terrestre do mundo estarão abrangidos por áreas protegidas, sugerindo um crescimento superior ao dos últimos vinte anos, e que as áreas protegidas tenderão a ser sobretudo tipificadas nas categorias V e VI (McDonald e Boucher, 2011).

3.4.3 Gestão efetiva e boa governança em áreas protegidas

É comumente aceite que a boa governança é um pré-requisito para uma gestão eficaz das áreas protegidas.

As preocupações com as questões de avaliação da gestão de áreas protegidas emergem no terceiro Congresso Mundial de Parques, realizado em 1982, em Bali. Mais especificamente, no *Plano de Ação de Bali*, o objetivo 3 “ajudar os gestores a melhorar a qualidade ecológica das áreas protegidas existentes”, pressupunha o desenvolvimento de conceitos e métodos para avaliar a gestão de áreas protegidas, no sentido de assegurar a adequação das medidas aplicadas (IUCN, 1987).

Dez anos depois, no quarto Congresso Mundial de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, realizado em 1992, em Caracas, a 17.ª recomendação⁸⁰ recomendava que a IUCN e a CNPPA adotassem um sistema a ser usado pelos órgãos de gestão das áreas protegidas, para monitorizar a eficácia da gestão, e as ameaças às áreas protegidas (McNeely, 1993). Neste sentido, em 1996, a IUCN-WCPA cria uma *task force* para estudar as questões da avaliação da gestão em áreas protegidas (Hockings *et al.*, 2006; Leverington *et al.*, 2010), e, em 1997, elabora uma primeira *versão* de um quadro metodológico e orientações (Leverington *et al.*,

⁸⁰ Como se referiu anteriormente, a 17.ª recomendação também teve um papel preponderante no desenvolvimento do sistema de classificação de áreas protegidas com seis categorias que se conhece hoje.

2010), cuja versão definitiva é publicada em 2000. Em 2006, é lançada uma segunda edição, substancialmente revista, da metodologia⁸¹.

Como os próprios autores referem, não se trata de uma metodologia específica para avaliar a eficácia da gestão, mas de um quadro metodológico para o desenvolvimento de sistemas de avaliação e de orientações para a prática da avaliação⁸². A metodologia baseia-se na ideia de que uma boa gestão de áreas protegidas se desenvolve de acordo com um processo cíclico constituído por seis fases ou elementos (Hockings *et al.*, 2006):

- Começa pela compreensão do **contexto** da área protegida, dos seus valores ou forças, das suas fraquezas, ameaças que enfrenta e oportunidades disponíveis⁸³; das partes envolvidas e do ambiente político;
- Prossegue com o **planeamento**: estabelecimento da visão, dos objetivos e das estratégias para conservar os valores e reduzir as ameaças;
- Aloca **inputs** (recursos) de pessoal, dinheiro e equipamento, para concretizar os objetivos;
- Implementa ações de gestão, de acordo com **processos** aceites; e
- Eventualmente produz **outputs** (bens e serviços que devem ser detalhados nos planos de gestão);
- Que resultam em impactos ou **resultados**, que se espera concretizem os objetivos definidos a longo prazo.

Segundo os autores, os seis elementos refletem as três questões principais implícitas em processos de gestão (Hockings *et al.*, *idem*): o modelo de gestão, que pode ser aplicado quer a áreas protegidas individuais, quer a sistemas de áreas protegidas (**contexto** e **planeamento**); a adequação dos mecanismos e processos de gestão (**inputs** e **processos**); e a concretização dos objetivos de gestão, incluindo a conservação dos seus valores (**outputs** e **resultados**).

⁸¹ O reconhecimento da legitimidade de outros tipos de áreas protegidas (privadas, comunitárias ou indígenas) como parte integrante dos sistemas nacionais suscitou igualmente a necessidade de criar sistemas transparentes para a avaliação da eficácia da gestão das mesmas (Hockings *et al.*, 2006). Em 2004, a CBD também estabelecia como meta a atingir no âmbito do PoWPA, que todas as áreas protegidas tivessem sistemas de gestão eficaz até 2012.

⁸² Em resultado, uma série de metodologias de avaliação têm sido desenvolvidas e aplicadas: por exemplo, a WWF desenvolveu o *Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management* (RAPAM), que é atualmente uma das abordagens mais usadas para realizar avaliações da eficácia da gestão de redes de áreas protegidas (EEA, 2012; Hockings *et al.*, 2006; Leverington *et al.*, 2010).

⁸³ No fundo, trata-se de uma análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*) das áreas protegidas.

Em suma, a ideia principal subjacente ao modelo proposto pela IUCN é a de que várias abordagens podem ser adotadas para uso em diferentes biomas ou regiões, e aplicadas de acordo com diferentes níveis de recursos (Chape *et al.*, 2008). Neste sentido, a avaliação da eficácia da gestão poderá ser um indicador importante para determinar se os objetivos de conservação estão a ser atingidos, fortemente influenciados como estes são pela qualidade da governança.

A boa governança em áreas protegidas pode ser entendida como um sistema que se rege por princípios e valores definidos pelas partes interessadas, consagrados na Constituição, em legislação ambiental, legislação sobre áreas protegidas, políticas, práticas culturais ou consuetudinárias (Dudley, 2008). Neste sentido, e refletindo também os princípios definidos em acordos internacionais, tais como a CBD ou a *Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas*, a IUCN definiu os seguintes princípios gerais de boa governança em áreas protegidas (Dudley, 2008):

- Legitimidade e voz – Diálogo social e coletivo concertado sobre os objetivos de gestão, baseado na liberdade de associação e expressão, e isento de qualquer tipo de discriminação relacionada com género, etnicidade, estilo de vida, valores culturais ou outras características;
- Subsidiariedade – Atribuição da responsabilidade de gestão a entidades próximas dos recursos em causa;
- Justiça – Partilha equitativa dos custos e benefícios da criação e gestão de áreas protegidas, providenciando o acesso a julgamentos imparciais em situações de conflito;
- “Não prejudicar” – Garantir que os custos decorrentes da criação e gestão de áreas protegidas não criam, ou agravam, situações de pobreza e/ou vulnerabilidade;
- Direção – Promover e manter uma visão das áreas protegidas e seus objetivos de conservação consistentes a longo prazo;
- Performance – Conservar a biodiversidade, usar os recursos de forma inteligente e, simultaneamente, responder às necessidades das partes envolvidas;
- Responsabilidade – Definir de forma clara os níveis de responsabilidade, e assegurar a informação adequada e a responsabilização de todos os intervenientes sobre o cumprimento das suas responsabilidades;
- Transparência – Assegurar que toda a informação relevante é disponibilizada a todas as partes envolvidas;

- Direitos Humanos – Respeitar os direitos humanos no contexto da governança da área protegida, incluindo os direitos das gerações futuras.

Tendo por base os princípios propostos pela IUCN, Lockwood (2010) desenvolve igualmente uma metodologia para avaliar a governança (*ética e racional*) em áreas protegidas, por relação a uma gestão eficaz (*orientada para a concretização de objetivos*), a qual resulta de uma combinação entre capacidade institucional (*recursos humanos, financeiros e infraestruturais*), contexto (*valores, ameaças, influências, agentes envolvidos*) e planeamento (*estratégias, políticas, planos*). Concretamente, o autor define um quadro metodológico de avaliação da boa governança em áreas protegidas terrestres⁸⁴, que assenta sobre sete princípios e respetivos resultados de desempenho (tabela 10).

⁸⁴ O autor aplicou a metodologia em diversas áreas protegidas do mundo, abrangendo todas as categorias (I a VI).

Tabela 10 – Princípios de boa governança e resultados de desempenho

Princípios	Resultados Esperados
Legitimidade	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O órgão diretivo possui autoridade, através de mandato legal ou democrático ▪ Os restantes agentes aceitam livremente a autoridade do órgão diretivo ▪ O órgão diretivo tem uma longa ligação cultural a alguns, ou a todos, os terrenos da área protegida ▪ O órgão diretivo atua de acordo com o seu mandato e os objetivos da área protegida ▪ Os governantes atuam com integridade e compromisso
Transparência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A governança e os processos de tomada de decisão são abertos ao escrutínio dos restantes agentes envolvidos ▪ O raciocínio por detrás das decisões é claro ▪ As conquistas e os fracassos são evidentes ▪ A informação é apresentada de forma apropriada e consoante as necessidades dos restantes agentes
Responsabilidade	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O órgão diretivo e o restante pessoal têm funções e responsabilidades claramente definidas ▪ O órgão diretivo demonstra aceitação das suas responsabilidades ▪ O órgão diretivo é responsável perante o seu eleitorado (responsabilidade de cima para baixo) ▪ O órgão diretivo está sujeito à prestação de contas (responsabilidade de baixo para cima) ▪ Os níveis em que o poder é exercido (municipal, regional, nacional, internacional) coincidem com a devida escala de direitos, necessidades, problemas e valores
Inclusão	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Todos os agentes têm oportunidades adequadas para participar nos processos e ações do órgão diretivo ▪ O órgão diretivo tenta envolver ativamente os agentes marginalizados e desfavorecidos
Justiça	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os agentes, os administrativos e o restante pessoal são ouvidos e tratados com respeito ▪ Há respeito recíproco entre todos os níveis hierárquicos ▪ As decisões são tomadas de forma consistente e sem preconceito ▪ Os direitos dos povos indígenas e os direitos humanos são respeitados ▪ O valor intrínseco da natureza é respeitado ▪ A distribuição (intra- e intergeracional) dos custos e benefícios das ações e decisões é identificada e tida em consideração
Conetividade	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O órgão diretivo está efetivamente conectado com os órgãos de governo nos diferentes níveis de governança ▪ O órgão diretivo está efetivamente conectado com os órgãos de governo no mesmo nível de governança ▪ As ações e orientações do órgão diretivo são consistentes com as orientações estabelecidas pelos órgãos de governo de nível superior
Resiliência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O órgão diretivo tem a cultura de deliberadamente aprender com a experiência e de absorver novo conhecimento ▪ O órgão diretivo tem flexibilidade para reorganizar os seus processos e procedimentos internos, em resposta a mudanças nas condições internas ou externas ▪ Mecanismos formais proporcionam a segurança do mandato e da realização dos objetivos da área protegida a longo prazo ▪ O órgão diretivo utiliza planeamento adaptativo e processos de gestão ▪ O órgão diretivo dispõe de procedimentos para identificar, avaliar e gerir riscos

Fonte: Lockwood, 2010 (tradução própria).

Notas do autor: mandato refere-se ao âmbito e conteúdo da concessão de autoridade ao órgão diretivo, declarado numa constituição, estatutos, legislação ou direito consuetudinário.

Os objetivos de cada área protegida são especificados pelo sistema de categorização de áreas protegidas da IUCN.

Pessoal refere-se aos administrativos, funcionários e voluntários que constituem o órgão diretivo. Para órgãos diretivos de base comunitária, pessoal também se refere aos membros da comunidade.

Em síntese, nas últimas duas a três décadas, a governança em áreas protegidas deixou de ser predominantemente de base estatal, e tornou-se um sistema multiníveis, no qual os poderes se distribuem, de forma difusa, entre diferentes atores. Os modelos contemporâneos de governança variam desde o tradicional exercício de autoridade por parte de um órgão do governo, a modelos de cogestão, que envolvem parcerias, passando por modelos informais, que envolvem diferentes agentes, ONGs, comunidades e indivíduos. Este regime multiníveis

traz vantagens. O envolvimento de diferentes atores pode resultar em processos de gestão e de governança mais eficazes e na promoção de sistemas de áreas protegidas mais justos e *mainstreamed*. A descentralização pode, no entanto, resultar em processos e instituições fragmentados, sem representatividade e pouco democráticos (Lockwood, 2010).

3.5. Áreas protegidas e serviços ecossistêmicos

A nova definição da IUCN de área protegida coloca o ónus do papel das áreas protegidas na conservação da natureza em perpetuidade, bem como na provisão de bens e serviços ecossistêmicos.

A abordagem ecossistêmica é adotada pela primeira vez pela Conferência da Partes da CBD, em 1995, na sua segunda reunião, realizada em Jacarta na Indonésia, com o objetivo de se tornar o principal quadro de ação no âmbito da Convenção (Decisão II/8). Posteriormente, na quarta reunião, realizada em 1998, em Bratislava na Eslováquia, a Conferência das Partes reconhece a necessidade de desenvolver diretrizes para encetar a abordagem ecossistêmica (Decisão IV/1). Em resultado, na quinta reunião da Conferência das Partes, realizada em 2000, em Nairobi no Quênia, são apresentadas as orientações, bem como os princípios, da perspectiva ecossistêmica (Decisão V/6).

A abordagem ecossistêmica consiste numa estratégia para a gestão integrada da terra, da água e dos recursos vivos, que pretende promover a sua conservação e o seu uso sustentável e equitativo. A aplicação desta perspectiva permitirá alcançar um equilíbrio entre os três objetivos da CBD. É baseada na aplicação de metodologias científicas apropriadas, centradas em níveis de organização biológica, que abrangem a estrutura, os processos, as funções e as interações entre os organismos e seu ambiente. Reconhece que o ser humano, com a sua diversidade cultural, constitui um elemento integrante de muitos ecossistemas. O foco na estrutura, nos processos, nas funções e nas interações é consistente com a definição de «ecossistema», definida no artigo 2º da CBD⁸⁵, pelo que a estratégia pode ser aplicada a qualquer unidade espacial, ou em qualquer escala; exige uma gestão adaptativa para lidar com a natureza complexa e dinâmica dos ecossistemas e a falta de conhecimento completo, ou compreensão, do seu funcionamento. As medidas podem ter que ser tomadas, mesmo quando alguns nexos de causa e efeito não estão ainda plenamente estabelecidos cientificamente; não exclui outras abordagens de gestão e conservação (tais como reservas da biosfera, áreas protegidas, e programas de conservação de uma única espécie), ou outras abordagens desenvolvidas no âmbito de políticas nacionais e quadros legislativos já existentes, pelo que

⁸⁵ “Ecossistema” significa um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microrganismos, e o seu ambiente não vivo, interagindo como uma unidade funcional.

pretende integrar todas estas abordagens e outras metodologias relevantes, para lidar com situações complexas. Não há uma única forma de implementar a abordagem ecossistêmica, uma vez que ela depende das condições globais, nacionais, regionais ou locais (Cf. Decisão V/6 A).

Os princípios que gerem a estratégia são (1) Os objetivos de gestão da terra, da água e dos recursos vivos, que são uma questão de escolha da sociedade; (2) A gestão dos ecossistemas deve ser descentralizada até ao nível mais baixo apropriado; (3) Os gestores dos ecossistemas devem considerar os efeitos (reais ou potenciais) das suas atividades sobre os ecossistemas adjacentes, e outros; (4) Qualquer programa de gestão dos ecossistemas deve reduzir as distorções de mercado que afetam negativamente a diversidade biológica, reunir os incentivos para promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, e, sempre que possível, concentrar os custos e os benefícios nos ecossistemas; (5) A conservação da estrutura e do funcionamento dos ecossistemas, a fim de manter os serviços ecossistêmicos, deve ser um objetivo prioritário na abordagem ecossistêmica; (6) Os ecossistemas devem ser geridos dentro dos limites do seu funcionamento; (7) A abordagem ecossistêmica deve ser executada nas escalas espaciais e temporais apropriadas; (8) Os objetivos de gestão dos ecossistemas devem ser definidos a longo prazo; (9) Os gestores devem reconhecer que a mudança é inevitável; (10) A abordagem ecossistêmica deve procurar o equilíbrio adequado entre integração, conservação e uso da diversidade biológica; (11) A abordagem ecossistêmica deve considerar todas as formas de informação relevantes, incluindo o conhecimento, inovações e práticas científicas, indígenas e locais; (12) A abordagem ecossistêmica deve envolver todos os setores e disciplinas científicas relevantes da sociedade (Cf. Decisão V/6 B).

Apesar de a perspectiva ter sido adotada no âmbito da CBD, o conceito ganha maior visibilidade na Cimeira do Milénio, na qual a ONU, no sentido de reforçar o seu papel e atingir os ODM, adota o *Millenium Ecosystem Assessment* (MA). O MA é um programa concebido para responder às necessidades dos decisores políticos de informação científica sobre a relação entre as alterações nos ecossistemas e o bem-estar humano. Esta iniciativa foi lançada pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas Kofi Annan, em Junho de 2001.

O MA centra-se, particularmente, na relação entre os serviços ecossistêmicos e o bem-estar humano, visando facultar uma avaliação integrada das consequências das alterações dos ecossistemas no bem-estar humano, e analisar as opções disponíveis para a conservação dos ecossistemas e sua contribuição para responder às necessidades humanas. Noutros termos, o MA focaliza a sua atenção no modo como as transformações nos serviços ecossistêmicos têm afetado o bem-estar humano, como as mudanças nos ecossistemas poderão afetar as pessoas no futuro, e em que tipo de respostas podem ser adotadas aos níveis local, nacional e global,

para melhorar a gestão dos ecossistemas e, assim, contribuir para a melhoria do bem-estar humano e para a redução da pobreza (MA, 2003; Pereira *et al.*, 2009).

Tabela 11 – Definições-chave do MA

<p>Ecossistema: Um “ecossistema” é uma unidade funcional onde comunidades de plantas, animais e microrganismos interagem de forma dinâmica com o meio abiótico. Os seres humanos são uma parte integral dos ecossistemas. Os ecossistemas variam grandemente em tamanho; uma poça de água na cavidade de uma árvore, ou uma bacia oceânica, podem ser ambas exemplos de ecossistemas.</p> <p>Serviços Ecossistêmicos: Os “serviços ecossistêmicos” são os benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas. Estes incluem serviços de produção como alimentos e água; serviços de regulação como regulação de cheias, de secas e de doenças; serviços de suporte como a formação dos solos e os ciclos de nutrientes; e serviços culturais como o recreio, o valor espiritual, o valor religioso e outros benefícios não materiais.</p> <p>Bem-estar: O “bem-estar humano” possui múltiplos constituintes, incluindo materiais básicos para uma vida com qualidade, liberdade de escolha, saúde, boas relações sociais e segurança. O bem-estar humano é o oposto da pobreza que foi definida como uma <i>privação pronunciada de bem-estar</i>. Os componentes do bem-estar, vividos e percebidos pelas pessoas, dependem das situações e refletem a geografia local, a cultura e as circunstâncias ecológicas.</p>

Fonte: (MA, 2003; Pereira *et al.*, 2009).

Associada à estrutura conceptual do MA, está a noção de valor ou valoração dos serviços ecossistêmicos. O MA pretende utilizar a estimação do valor dos serviços ecossistêmicos como instrumento para aumentar a capacidade dos decisores de avaliar os *trade-offs* entre regimes alternativos de gestão dos ecossistemas, e entre orientações de ações sociais que alterem o uso dos ecossistemas, e dos serviços múltiplos que estes fornecem. Neste sentido, o valor dos ecossistemas é apenas a base sobre que as decisões relativas à gestão dos ecossistemas devem ser tomadas. Muitos outros fatores e objetivos societais alimentam também a estrutura de decisão (MA, *idem*; Pereira *et al.*, *idem*).

A IUCN define a abordagem ecossistémica como um quadro mais vasto de planeamento e gestão integrada da conservação e do uso da terra e da água, considerando para o efeito as áreas protegidas como instrumento importante, senão o mais importante, na execução da mesma (Dudley, 2008). Noutros termos, a IUCN entende que as áreas protegidas devem ser integradas em sistemas coerentes de áreas protegidas, e que esses sistemas devem, por sua vez, ser integrados em abordagens mais amplas de conservação e uso da terra e da água (abordagens ecossistêmicas), que incluam metodologias de gestão sustentável. Assim, as áreas protegidas individuais devem, sempre que possível, contribuir para os sistemas regionais e nacionais de áreas protegidas, e para planos de conservação mais amplos (Dudley, 2008). Por

outras palavras, os serviços ecossistémicos derivam dos recursos naturais para apoiar atividades humanas que podem ser geradas tanto dentro como fora das áreas protegidas, e que podem estar direta ou indiretamente dependentes delas, mas que não interferem com os seus objetivos de conservação.

As áreas protegidas não fornecem apenas serviços ecossistémicos. Os seus benefícios podem ser outros. Uma compreensão dos valores e benefícios das áreas protegidas é de extrema importância, pois estão na base da sua criação e classificação, orientam a sua gestão e permitem a avaliação da sua eficácia. Vários estudos têm sido desenvolvidos para compreender, classificar e descrever os valores e benefícios das áreas protegidas (por exemplo, Dujin *et al.*, 2008; Lockwood, 2006b; Stolton, 2009), ou para desenvolver métodos e metodologias que permitam quantificar e atribuir um valor monetário à biodiversidade e aos serviços ecossistémicos que os recursos naturais em geral, e as áreas protegidas em particular, fornecem à sociedade (por exemplo, EC, 2013c; TEEB, 2009). Um fator comum a todos estes estudos é o facto de especificarem a diferença entre valor de utilização e valor de não-utilização. Os valores de utilização que os ecossistemas fornecem, incluem a produção de bens, os serviços de suporte, as funções de regulação, e os serviços culturais. Os valores de não-utilização estão relacionados com as funções intangíveis, de “legado” e de “existência”. O primeiro destes diz respeito ao valor que é atribuído a um bem que é deixado às gerações futuras. O segundo resulta da valoração que os indivíduos atribuem a um bem apenas pelo facto de ele existir, mesmo que o não usem diretamente (EEA, 2012).

Noutros termos, e de acordo com uma perspetiva utilitarista, quando os ecossistemas e os serviços que estes fornecem têm valor para a sociedade humana, porque de forma direta ou indireta se retira proveito do seu uso, trata-se de “valores de utilização”. Quando as pessoas valorizam os serviços dos ecossistemas que não estão a usar de momento, trata-se de “valores de não-utilização”. Estes últimos são também designados “valores de existência”, pois envolvem os casos em que os humanos atribuem valor a saber que um determinado recurso existe, mesmo que nunca venha a ser utilizado de forma direta. Estes recursos envolvem frequentemente valores históricos, nacionais, éticos, religiosos e espirituais, profundamente enraizados – os valores que o MA reconhece como “serviços culturais” dos ecossistemas. Por oposição, avaliar-se o valor sob uma perspetiva não utilitarista significa que algo pode ter valor intrínseco, pode ter valor por si, e para si, mesmo, independentemente da sua utilidade para outros (MA, 2003; Pereira *et al.*, 2009). Esta natureza intangível é, habitualmente, mais difícil de medir.

A título de exemplo, alguns dos valores e benefícios setoriais fornecidos pelas áreas protegidas são a criação de emprego e o apoio às regiões economicamente débeis (EEA, 2012);

o marketing e o *branding* da agro-biodiversidade em áreas protegidas; a promoção da saúde humana; a manutenção dos *stocks* piscícolas; o abastecimento de água potável; a polinização; a adaptação e mitigação das alterações climáticas; a mitigação dos riscos naturais; a manutenção da diversidade genética, e das espécies; o turismo; a educação; os valores culturais e espirituais.

Esta perceção das áreas protegidas está claramente refletida nos *Aichi Biodiversity targets*, que sugerem que elas devem promover benefícios sociais, apoiando as comunidades por elas abrangidas, ou que lhes são próximas, e benefícios económicos, gerando receitas próprias para o seu autofinanciamento e reforçando as economias locais, regionais e nacionais (Jones-Walters e Čivić, 2013).

A ideia de provisão de serviços ecossistémicos com relevância económica não é nova; a sua origem remonta ao início dos anos 20. O que é novo é o reconhecimento de que assegurar a prestação de serviços ecossistémicos pode representar mais um recurso na gestão dos habitats, em benefício da proteção da biodiversidade, ampliando, assim, consideravelmente o âmbito e a relevância das políticas de conservação (Haslett *et al.*, 2007).

Neste sentido, o desenvolvimento recente de metodologias para a medição dos benefícios e valores que decorrem dos diferentes serviços ecossistémicos fornecidos pelas áreas protegidas é, no mínimo, oportuno. A atual crise financeira tem centrado a atenção nas contrapartidas financeiras que podem ser obtidas no setor público, pelo que a quantificação dos valores e benefícios das áreas protegidas poderá ser determinante na prossecução de políticas que justifiquem a sua classificação e sustentabilidade.

Capítulo 4 Áreas protegidas na Europa

Há evidência de que a figura de áreas protegidas existe há vários milhares de anos na Europa, assumindo inicialmente a configuração de áreas circunscritas por razões espirituais (Jones-Walters e Čivić, 2013)⁸⁶.

As primeiras medidas de conservação da natureza do Continente europeu estão muito ligadas à intervenção florestal. Os primeiros registos datam dos séculos VIII e IX, em que vastas áreas de floresta eram conservadas através da criação de áreas de proteção, para conservação dos seus recursos e, sobretudo, para a sua transformação em coutadas reais (Mose e Weixlbaumer, 2007).

Existem ainda referências de que, quando Guilherme I, cognominado o Conquistador, chegou à Inglaterra no século XI, levou consigo de França a prática de criar reservas de caça, delimitando formalmente, em 1079, o que hoje constitui o *New Forest National Park*, no Sul de Inglaterra, como reserva de caça real. Desta forma, Guilherme I estabeleceu o princípio de designar áreas de terreno com objetivos específicos de gestão e proteção, incluindo leis para punir potenciais invasores (Chape, 2008; EEA, 2012).

No século XV, Sigismundo, Rei da Hungria e Sacro Imperador Romano-Germânico, também constituiu reservas florestais para a proteção de animais de caça. No século XVI, o Império Otomano protegia muitas das suas florestas, tendo por objeto a madeira, que servia os propósitos da construção naval, e também a caça, estabelecendo, para o efeito, reservas de caça real (EEA, *idem*; Jones-Walters e Čivić, *idem*).

A criação do jardim inglês, nos séculos XVIII e XIX, levou à emergência da ideia de preservação da paisagem, pela sua beleza natural. Williams (1977) afirma que esta nova forma de encarar a paisagem em Inglaterra foi fruto da perceção de um proprietário agrícola iluminado, envolvido na transformação capitalista do campo através da racionalização da atividade agrícola. Esta “invenção” do jardim (*landscape garden*) resultou da distinção, feita pelos proprietários agrícolas, entre o campo (*countryside*) enquanto objeto de exploração dos recursos naturais (produção), e o campo enquanto objeto de contemplação estética (consumo) da natureza. Ao contrário do que possa pensar-se, o autor defende que as duas

⁸⁶ A este propósito Walters e Čivić (2013) referem, a título de exemplo, que, no século IV antes de Cristo, Platão apelou publicamente à recuperação e proteção florestal das encostas da Península Ática.

lógicas são indissociáveis, na medida em que ambas são influenciadas pela mesma filosofia de ordenamento do território⁸⁷.

4.1 Os primeiros parques nacionais e a emergência de uma política europeia de conservação da natureza

A ideia de conservação da natureza, em sentido mais lato, surge na Europa em finais do século XIX, consequência dos efeitos da Revolução Industrial – a natureza e a paisagem materializadas no espaço rural, entendido como a antítese do espaço urbano industrializado (Chamboredon, 1985). O rural é idealizado e romantizado como espaço de refúgio e natureza, fruto da tradição pastoril na literatura e na pintura ocidentais. É também resultado da particular perceção da natureza por alguns grupos sociais (adaptado de Mose e Weixlbaumer, 2007):

- Os artistas (pintores, escritores) e intelectuais, que concebiam a proteção da natureza e da paisagem por motivos estéticos;
- Os académicos, que defendiam a conservação da natureza assente em princípios científicos (o que, posteriormente, resultou na criação da ecologia como disciplina científica⁸⁸);
- O proletariado, cujo interesse pela natureza era orientado para as atividades de recreio e lazer ao ar livre;
- As elites, que defendiam a proteção da natureza igualmente por motivos estéticos, mas também culturais.

Mais especificamente, a conservação da natureza na Europa surge através da iniciativa privada de indivíduos, e da atividade de organizações voluntaristas de proteção da natureza, responsáveis pela classificação das primeiras reservas naturais privadas (CEC, 1979). A primeira reserva natural (*Wicken Fen*) foi criada em 1899, na região de Cambridge, Inglaterra, pelo *National Trust*, uma associação de beneficência privada sem fins lucrativos, com a missão de proteger e cuidar locais de interesse histórico e beleza natural. Há também registos da criação

⁸⁷ A ideia inglesa de paisagem foi importada dos Países-Baixos, mais especificamente da escola holandesa de pintura, de Ruisdael e Hobbema. A pintura destes artistas, intimamente ligada à ideia de renovação da natureza, tinha ligações estreitas a esta corrente renovadora inglesa, em que os homens podiam criar a sua própria natureza, graças aos progressos técnicos agrícolas (Williams, 1977).

A este propósito, Henderson (1992) defende que, no Reino Unido, conservação significava manipulação ativa da natureza; por oposição, na América do Norte (EUA e Canadá) a conservação assentava em ideias de pureza e inviolabilidade da natureza selvagem.

⁸⁸ A ecologia nasceu na Europa em finais do século XIX, resultado das revoluções darwiniana e industrial: foi o naturalista Ernst Haeckel quem criou o nome, em 1866 (Deléage, 1993).

de uma reserva natural (*Naardermeer*), em 1906, nos Países-Baixos, através da doação de privados (Boosten, 2007; Conwentz, 1914; Jepson e Witthaker, 2002; Poore e Gryn-Ambroes, 1980). Estas iniciativas privadas decorriam em paralelo com as primeiras tentativas de proteção e gestão pública. Por exemplo, *Gammelmose*, na Dinamarca, foi constituída reserva natural para fins científicos, por resolução real em 1844; a floresta de Fontainebleau, em Paris, foi classificada em 1853, para proteção das suas árvores ancestrais (Clout, 1984; EEA, 2012; Jones-Walters e Čivić, 2013).

Neste período, três tipos de organizações coexistem na Europa (adaptado de Bischoff e Jongman, 1993): organizações influenciadas pela criação dos primeiros parques nacionais nos EUA⁸⁹; organizações vocacionadas para a proteção dos valores da natureza⁹⁰; e organizações que enfatizam a proteção de aves⁹¹.

No início do século XX, estas organizações reconhecem a importância da colaboração entre países, no que diz respeito a questões de conservação da natureza, daqui decorrendo a realização dos primeiros encontros internacionais e dos primeiros acordos de cooperação. Entre eles, destaca-se a Primeira Conferência Internacional sobre a Proteção de Aves (*Première Conférence Internationale sur la Protection des Oiseaux*), realizada em Paris, em 1895, da qual resultou em 1902, o primeiro acordo internacional de proteção de aves úteis (Bischoff e Jongman, 1993). As aves são uma questão particular e importante na Europa. Como se verá mais à frente, é a conservação de aves que está na base da criação das primeiras áreas protegidas da UE.

Mais do que qualquer outra região do mundo, a Europa tem abraçado os conceitos de cooperação e internacionalização, no que se refere à classificação e designação de áreas protegidas (Chape *et al.*, 2008). No entanto, tal como referido no capítulo anterior, é a criação do primeiro parque nacional do mundo moderno, o *Yellowstone National Park*, nos EUA, em 1872, que leva à criação dos primeiros parques nacionais na Europa, cujos modelos de gestão são inspirados inicialmente no modelo americano.

O relativo atraso na criação dos primeiros parques nacionais na Europa, está relacionado, se comparado com outros continentes, com questões de propriedade (Chape *et al.*, 2008). A especificidade europeia prende-se, precisamente, com o uso do solo, os padrões

⁸⁹ Como por exemplo, a *Fauna Preservation Society*, mencionada no capítulo anterior. A atuação desta associação britânica era feita através de *lobbying* informal, em defesa do direito à existência das espécies, através da criação de santuários e parques nacionais, seguindo as linhas do modelo americano e canadiano (Jepson e Witthaker, 2002).

⁹⁰ Como as já referidas associações europeias de proteção dos *naturdenkmal*.

⁹¹ Por exemplo (Bischoff e Jongman, 1993): a *Ligue Française pour la Protection des Oiseaux* (França, 1901); a *The Royal Society for the Protection of Birds* (Reino Unido, 1895); a *Deutscher Verein zum Schutz der Vogelwelt* (Alemanha, 1875); ou a *Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels* (Países-Baixos, 1898).

de propriedade da terra, o uso consuetudinário, e o grau de importância atribuído a estes fatores no planeamento nacional (Poore e Gryn-Ambroes, 1980).

Como já referido, as primeiras áreas protegidas europeias foram pequenas reservas naturais, criadas sobretudo por iniciativa privada. Na Alemanha, por exemplo, a iniciativa privada levou, em 1909, à criação de uma associação, a *Verein Naturschutzpark* (Sociedade de Parques da Natureza) (Mose e Weixlbaumer, 2007) que, com fundos próprios, comprou e arrendou terras na região de Luneburgo, estabelecendo uma área de agricultura tradicional (EEA, 2012), reconhecida legalmente como área protegida, em 1921 (Clout, 1984; Mose e Weixlbaumer, 2007; Pinto, 2008; Pinto e Partidário, 2012), e hoje denominada *Naturpark Lüneburger Heide*.

No início do século XX, o Estado aparece como um ator fundamental na criação de áreas protegidas, criando espaços protegidos por si financiados. O primeiro país a criar parques nacionais de propriedade estatal foi a Suécia (EEA, 2012). Mais especificamente, em 1909, o governo sueco classificou nove parques nacionais – *Abisko, Ängsö, Garphyttan, Gotska Sandön, Hamra, Pieljekaise, Sanfjället, Sarek* e *Stora Sjöfallet* (EUROPARC Federation, 2009).

A partir desse momento, há um reconhecimento da importância da figura de “parque nacional para a preservação de paisagens e conservação da natureza”. Por exemplo, no Primeiro Congresso Internacional de Florestas (*Congrès Forestier Internationale*), realizado em Paris, em 1913, os participantes votaram a favor da criação ou do alargamento da criação de parques nacionais em cada um dos países participantes (Touring-Club de France, 1913)⁹².

Seguindo a tendência mundial, a França cria o seu primeiro parque nacional em 1913, o *Parc National de la Bérarde*; e, em 1914, a Suíça cria o *Parc Naziunal Svizzer*, o único ainda hoje existente com esse estatuto no país (Jones-Walters e Čivić, 2013; Poore e Gryn-Ambroes, 1980).

Após a Primeira Grande Guerra, e até a Segunda Grande Guerra Mundial, há um incremento na criação de parques nacionais públicos por toda a Europa. Em Espanha é criado, em 1918, o *Parque Nacional del Valle Ordesa* e o *Parque Nacional de la Montaña de Covadonga* (hoje conhecido como *Parque Nacional de los Picos de Europa*); a Itália cria, em 1922, o *Parco Nazionale Gran Paradiso*; em 1924, a Eslovénia cria o parque nacional de *Triglav*; a Islândia cria, em 1930, o parque nacional de *Thingvellir*; igualmente em 1930, a Roménia cria o parque nacional de *Retezat*; os Países-Baixos criam, no mesmo ano de 1930, o parque nacional de *Veluwezoom*; dois anos mais tarde, a Irlanda cria, em 1932, o *Killarney National*

⁹² No congresso estiveram presentes delegações de diferentes países, a saber: Argentina, Áustria, Bélgica, Brasil, Chile, Colômbia, Dinamarca, Espanha, Equador, EUA, França, Grécia, Haiti, Honduras, Hungria, Japão, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Países-Baixos, Portugal, Reino Unido, Roménia, Rússia, El Salvador, Suécia e Uruguai (Touring-Clube de France, 1913).

Park; a Polónia cria, no início da década de 30, os parques nacionais de *Bialowieza* (1932) e *Pieniny* (1932) (hoje conhecidos por *Bialowieski* e *Pieninski*, respetivamente); a Bulgária cria, em 1934, o parque nacional de *Vitosha*; a Grécia cria, em 1938, os parques nacionais de *Parnassus* e *Olympus*; e a Finlândia cria, também em 1938, o parque nacional *Pyhäntunturi* (atualmente conhecido por *Pallas-Yllästunturi*) (EUROPARC Federation, 2009).

A maioria dos parques nacionais europeus classificados neste período seguia o modelo americano, tendo todos eles sido estabelecidos em áreas pouco povoadas. No entanto, os parques nacionais europeus eram mais pequenos em área do que os seus congéneres americanos. Como passo intermédio, alguns países europeus criaram, primeiro, parques nacionais nas suas colónias, onde o contexto territorial era entendido como comparável ao contexto americano, e só posteriormente os criaram na metrópole (EEA, 2012). A título de exemplo, o Reino Unido criou o seu primeiro parque nacional na Índia, em 1936 – o *Hailey National Park*, rebatizado, após a independência, *Jim Corbett National Park*; só em 1951, se criam os primeiros parques nacionais na metrópole, nomeadamente, os parques nacionais de *Dartmoor*, *Lake District*, *Peak District*, e *Snowdonia*.

O desenvolvimento de legislação sobre conservação da natureza, especificamente de legislação de enquadramento à criação de áreas protegidas, deu-se mais tarde, na maioria dos países europeus. A inadequação do modelo americano, por o território europeu se encontrar já extensamente povoado (Mose e Weixlbaumer, 2007; Pinto, 2008; Pinto e Partidário, 2012; Poore e Gryn-Ambroes, 1980), bem como por não atender a questões culturais, económicas e sociais (Matias, 2009; Poore e Gryn-Ambroes, *idem*), criava problemas à sua implementação. Nos anos seguintes, e sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, assistiu-se a uma evolução legislativa neste domínio (Bromley, 1997). Tome-se, como exemplo, a implementação do *Reichnatschutzgesetz* (a lei de proteção da natureza do império) na Alemanha, em 1935, ou a criação no Reino Unido, em 1949, do *National Parks and Access to the Countryside Act* (lei dos parques nacionais e acesso ao campo) (Clout, 1984; Mose e Weixlbaumer, 2007).

Os anos 50 e 60 são marcados pela preocupação com questões ambientais mais latas, relacionadas, sobretudo, com o impacto da industrialização e mecanização agrícolas, a poluição, e medidas políticas protecionistas no que respeita ao uso do solo. A força motriz por trás destas preocupações mais gerais era, no entanto, o crescimento exponencial da população europeia (Poore e Gryn-Ambroes, 1980) – designado neste período, de modo alarmante, como *population bomb* – e o seu impacto adverso no fornecimento de energia, alimentação, água, transporte, trabalho e áreas de recreação (Bromley, 1997).

Só no início dos anos 70, com a celebração do «Ano Europeu de Conservação da Natureza», em 1970, e com a realização da Conferência da ONU sobre desenvolvimento

humano e meio ambiente, em Estocolmo, em 1972, é que o estabelecimento do ambiente como genericamente prioritário, e as questões relacionadas com conservação da natureza, em particular, ganham reconhecimento político. A ação de algumas organizações europeias revela-se importante para estes desenvolvimentos na Europa.

4.2. O papel das organizações internacionais europeias

Com o título oficial de “Federação dos Parques Nacionais e da Natureza da Europa”, a Federação EUROPARC (*EUROPARC Federation*) foi criada em 1973. Desde então, a organização cresceu, e é hoje reconhecida como uma organização profissional para as áreas protegidas da Europa. Trata-se de uma ONG independente, cujos membros representam organizações responsáveis pela gestão da maioria das áreas protegidas de trinta e seis países europeus. Os objetivos chave da Federação são: promover boas práticas na gestão de áreas protegidas; facilitar a criação de novas áreas protegidas; amplificar o perfil das áreas protegidas como meio vital para a proteção dos recursos naturais mais valiosos do património natural do Continente e, assim, aumentar o apoio para a sua proteção futura; influenciar o desenvolvimento de futuras políticas públicas e programas, especialmente da UE, para benefício das áreas protegidas.

A Federação é responsável pela promoção do dia 24 de Maio como o Dia Europeu dos Parques (o primeiro foi celebrado em 1999), e pelo projeto *Transboundary Parks* (Parques Transfronteiriços), iniciado em 2003, que visa a cooperação pan-europeia na gestão de áreas protegidas. Atualmente, a Federação é composta pelas seguintes oito secções, nacionais ou regionais, com coordenação e programa de trabalho próprios, que refletem os objetivos chave da Federação: Europa Central e de Leste (Eslováquia, Eslovénia, Hungria, Polónia, República Checa e Roménia); Ilhas Atlânticas (Irlanda, Islândia e Reino Unido); Norte-Báltico (Dinamarca, Estónia, Finlândia, Islândia, Lituânia, Letónia, Noruega e Suécia); Países-Baixos (Bélgica e Holanda); Alemanha; Espanha; França; e Itália.

O Secretariado Europeu do Ambiente (EEB - *European Environmental Bureau*) foi constituído, em Bruxelas, em 1974, com o objetivo principal de monitorizar e responder à então emergente política ambiental da UE. Constitui a maior federação de ONGs e movimentos de base ambiental da Europa, sendo, atualmente, constituído por cento e cinquenta organizações de trinta e um países do Continente. O EEB é composto por vários grupos de trabalho que produzem documentos (tomadas de posição) sobre temas que fazem, ou que o EEB considera deveriam fazer, parte da agenda da UE. O EEB representa igualmente os seus membros em reuniões com várias instituições da UE (como a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Conselho e outras) e constitui um órgão consultivo do Conselho da

Europa e da ONU. O objetivo principal do EEB é o de contribuir para a melhoria e proteção das leis ambientais da Europa, pelo que justificadamente defende: uma política económica da UE mais verde; o desenvolvimento sustentável; a justiça ambiental; e o *empowerment* dos cidadãos europeus.

Criada em 1989, e atualmente com sede em Tilburg, nos Países Baixos, a *Eurosite* constitui uma das maiores organizações pan-europeias. Reúne organizações governamentais e não-governamentais, bem como entidades privadas, em colaboração ativa para a prática de gestão da natureza da Europa. A missão da Eurosite é valorizar e promover a especialização na gestão de sítios da natureza em toda a Europa, bem como a troca de boas práticas de gestão entre os seus membros. Cinquenta e seis membros, distribuídos por vinte e dois países da Europa, constituem, atualmente, a rede da Eurosite. A Eurosite trabalha em estreita colaboração com a Comissão Europeia no apoio à implementação da rede *Natura 2000*, e criou um serviço, o *European Facilitation Service*, com sede em Bruxelas, com o intuito de prestar informação aos seus membros sobre as políticas de conservação da natureza da UE (financiamento, legislação, programas, funcionamento das instituições da UE etc.).

A Agência Europeia do Ambiente (EEA - *European Environmental Agency*) é uma agência da UE, criada em 1990, com sede em Copenhaga⁹³. As atividades da agência tiveram início em 1994, e a sua missão consiste em fornecer informação consistente e independente sobre o ambiente. Atualmente, a EEA é composta por trinta e três países-membros (os vinte oito da UE, a Islândia, o Liechtenstein, a Noruega, a Suíça e a Turquia) e seis países cooperantes ao abrigo do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) (Albânia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Bósnia Herzegovina, Montenegro, Sérvia e Kosovo)⁹⁴. A agência participa em ações de cooperação internacional fora dos seus países membros, e desenvolve atividades distribuídas por quatro áreas temáticas principais: combate às alterações climáticas; combate à perda de biodiversidade e compreensão das alterações espaciais; proteção da saúde humana e da qualidade de vida; e utilização e gestão de recursos naturais e resíduos. A sua missão consiste em prestar apoio aos países da UE e aos restantes países membros da agência, para que estes possam tomar decisões fundamentadas sobre o ambiente nas suas várias áreas de intervenção, e coordenar a Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente.

⁹³ O regulamento (Regulamento CEE n.º 1210/90 do Conselho de 7 de Maio de 1990) que cria a EEA foi adotado em 1990 e entrou em vigor em finais de 1993. O regulamento estabelece também a EIONET (JO L 120 de 11 de Maio de 1990).

⁹⁴ O Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) é um instrumento financeiro destinado aos países candidatos à UE. Este fundo apoia o desenvolvimento de redes de transportes e a melhoria das infraestruturas ambientais nestes países.

A Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente (EIONET – *European Environment Information and Observation Network*) foi criada em 1994. Tem como missão fornecer informação periódica e de qualidade, para avaliar tanto o estado como as pressões exercidas sobre o ambiente na Europa. A EIONET é uma rede de parceria com a EEA, os seus países membros e países cooperantes, pelo que é constituída pela própria EEA, seis Centros Temáticos Europeus (*European Topic Centres – ETCs*⁹⁵), e uma rede de cerca de mil e quinhentos especialistas dos trinta e nove países, que representam quatrocentos organismos nacionais. Estes especialistas são designados como Pontos Focais Nacionais (*National Focal Points – NFPs*) e Centros Nacionais de Referência (*National Reference Centres – NRCs*). Através da EIONET, a EEA recolhe, compila e disponibiliza informação ambiental dos referidos trinta e nove países. Desde 2009, constitui um objetivo estratégico da EEA o desenvolvimento de um sistema de informação ambiental partilhada (SEIS - *Shared Environmental Information System*)

Criado em 1993, e com sede em Tilburg, nos Países-Baixos, o Centro Europeu para a Conservação da Natureza (ECNC - *European Centre for Nature Conservation*) é uma organização independente que trabalha para conservação e uso sustentável da natureza, biodiversidade e paisagens da Europa. O ECNC oferece serviços especializados de consultoria a governos e organizações intergovernamentais, como a ONU, o CoE e a Comissão Europeia, bem como para instituições que financiam atividades na área da conservação da natureza. Os seus projetos estão agrupados em seis áreas temáticas: Natureza e Sociedade; Interação entre Empresas e Biodiversidade; Infraestrutura Verde; Serviços Ecosistémicos e Avaliação da Biodiversidade; Gestão de Espécies e Ecossistemas; Apoio a Medidas Políticas. Apesar de independente, grande parte do financiamento do ECNC provém do Programa LIFE da Comissão Europeia.

A Fundação PAN Parks foi fundada, em 1998, em Győr, na Hungria, pelo WWF, com a missão de criar uma rede europeia das melhores áreas naturais do Continente. Funcionou até Maio de 2014, altura em que entrou em processo de falência. A sua missão era a de trabalhar com áreas protegidas da Europa, mais especificamente, parques nacionais, atribuindo-lhes uma certificação para a promoção do turismo sustentável. A PAN Parks defendia que a articulação entre a conservação da natureza e o desenvolvimento económico, através da promoção do turismo sustentável, propiciava metodologias de boas práticas na gestão das áreas protegidas. Entre os critérios para a atribuição da certificação a um parque nacional,

⁹⁵ ETCs: Poluição Atmosférica e Mitigação das Alterações Climáticas (*Air Pollution and Climate Change Mitigation – ETC/ACM*); Diversidade Biológica (*Biological Diversity – ETC/BD*); Impactos das Alterações Climáticas, Vulnerabilidade e Adaptação (*Climate Change Impacts, Vulnerability and Adaptation – ETC/CCA*); Resíduos e Materiais da Economia Verde (*Waste and Materials in a Green Economy – ETC/WMGE*); Águas Interiores, Costeiras e Marinhas (*Inland, Coastal and Marine Waters – ETC/ICM*); Solos urbanos e sistemas de solos (*Urban Land and Soil Systems – ETC/ULS*).

salienta-se os seguintes: possuir uma área não inferior a 20.000 hectares; integrar uma área de natureza selvagem com uma área mínima de 10.000 hectares; desenvolver uma política de gestão dos visitantes; e implementar uma estratégia de turismo sustentável participada. Até Maio de 2014, a fundação tinha atribuído a certificação *Pan Parks (certified Pan Parks)* a treze parques nacionais da Europa⁹⁶.

Se a ação destas organizações tem sido de extrema importância, a intervenção do Conselho da Europa (*Council of Europe* ou *Conseil de l'Europe* – CoE) e da União Europeia (UE) tem permitido a construção de uma estratégia pan-europeia para a conservação da natureza e para a manutenção da biodiversidade do Continente. Algumas das dimensões da política do CoE representam uma extensão da política da UE aos Estados não-membros. De modo análogo, algumas medidas de política do CoE estão na base das iniciativas mais importantes da UE nesta matéria.

4.3 Conselho da Europa: a paisagem e a herança natural

Perspetivando a herança natural do Continente e as questões da paisagem europeia, com o intuito de bem gerir o ambiente natural e os recursos naturais, o CoE⁹⁷ foi precursor no que concerne as questões de conservação da natureza. As primeiras medidas datam da década de 50, e tinham por base uma regulamentação para a proteção de plantas.

Em 1962, face a ameaças crescentes à vida selvagem e aos habitats de conservação da natureza, foi criado o Comité Europeu para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais⁹⁸ (*European Committee for the Conservation of Nature and Natural Resources*), com o objetivo de estabelecer um sistema permanente de cooperação sobre questões relacionadas com a conservação da natureza na Europa⁹⁹.

⁹⁶ Central Balkan National Park na Bulgária; Fulufjällets National Park na Finlândia; Parco Nazionale della Majella em Itália; Oulangan kansallispuisto National Park na Finlândia; Paanajärvi National Park na Rússia; Parcul Național Retezat na Roménia; Rila National Park na Bulgária; Borjomi-Kharagauli National Park na Geórgia; Southwestern Archipelago National Park na Finlândia; Parque Nacional da Peneda-Gerês em Portugal; Soomaa National Park na Estónia; Dzūkija National Park na Lituânia; Küre Mountains National Park na Turquia.

⁹⁷ O CoE é uma organização intergovernamental pan-europeia e constitui o organismo internacional mais antigo do Continente. Foi criado, em 1949, pela Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países-Baixos, Suécia e Reino Unido, sendo o seu objetivo principal a cooperação entre países através da promoção da democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito. Atualmente, é composto por quarenta e sete Estados-membros, incluindo os vinte e oito que formam a União Europeia. O CoE tem sede em Estrasburgo, e é composto por diferentes órgãos, entre os quais o Comité de Ministros, que constitui o órgão diretivo do Conselho, e é servido por vários subcomités. O CoE intervém numa série de áreas, pelo que as medidas de política do Comité de Ministros constituem a base para acordos, resoluções e recomendações assumidos pelos Estados-membros. As convenções constituem um dos pilares sobre os quais assenta a ação desta organização.

⁹⁸ Desde 2012 denominado Comité para as Questões Sociais, Saúde e Desenvolvimento Sustentável.

⁹⁹ Resolução (62) 31 de 5 de Dezembro.

Uma das primeiras medidas do Comité foi a criação, em 1965, do Diploma Europeu de Áreas Protegidas¹⁰⁰. Esta iniciativa foi efetivamente adotada em 1973¹⁰¹, e desde então sofreu várias alterações, sendo a última de 2008. Conforme consta do documento, os objetivos do Diploma são os seguintes: «*the European Diploma of Protected Areas (the “Diploma”) may be awarded for adequately protected natural or semi-natural areas of exceptional European interest from the point of view of conservation of biological, geological or landscape diversity and which are managed in an exemplary way. It is awarded to them by virtue of their scientific, cultural or aesthetic interest if they have an appropriate protection system, eventually also in conjunction with programmes of action for sustainable development. The Diploma represents an important contribution to the Pan-European Ecological Network*»¹⁰². O Diploma constitui um prémio internacional atribuído pelo Comité às paisagens e áreas naturais ou seminaturais europeias, cuja importância é reconhecida para a preservação da diversidade biológica, geológica e paisagística do Continente, ou cuja gestão seja considerada exemplar¹⁰³.

Em 1967, o CoE criou o Centro Naturopa (*Naturopa Information and Documentation Centre on Nature Conservation*), um centro de informação e documentação sobre conservação da natureza. O Naturopa tinha como objetivo apoiar a ação política intergovernamental nesta matéria, através da sensibilização dos decisores políticos e do público em geral. A partir de 1968, o Centro passa a editar a revista *Naturopa – Council of Europe's Environment Magazine*, uma revista sobre questões ambientais e conservação da natureza na Europa¹⁰⁴. Uma das primeiras ações do Centro foi a declaração, em 1970, do «Ano Europeu da Conservação da Natureza», celebração que voltou a ter lugar em 1995, como resultado da Conferência da ONU sobre Ambiente e Desenvolvimento (Conferência do Rio) de 1992.

Em Março de 1973, o CoE realiza em Viena a primeira conferência ministerial sobre ambiente, com o objetivo, entre outros, de preparar um programa para a criação de uma rede europeia de áreas protegidas. Para efeitos de harmonização, foi realizado um estudo comparativo sobre a nomenclatura de áreas protegidas usada pelos diferentes países, baseado em quatro fatores: valor científico, atividades humanas tradicionais, amenidades e lazer, e acesso público. Esse estudo é publicado, ainda em 1973, com o título *Terminology for Protected Areas in Europe* (CEC, 1979), e, nesse mesmo ano, o Comité de Ministros adota uma resolução para a criação de uma nomenclatura comum de áreas protegidas organizada em

¹⁰⁰ Resolução (65) 6 de 6 de Março.

¹⁰¹ Resolução (73) 4 de 19 de Janeiro.

¹⁰² Resolução CM/ResDip(2008) de 20 de Fevereiro.

¹⁰³ Até Setembro de 2015, 74 áreas protegidas, distribuídas por 28 países europeus, receberam este prémio.

¹⁰⁴ A partir de 2008, a revista passou a denominar-se *Futuro Europa – For a new vision of landscape and territory*.

quatro categorias: A, B, C e D¹⁰⁵. As duas primeiras categorias constituem áreas de proteção estrita, as últimas duas, áreas de proteção menos restrita.

Tabela 12 – Nomenclatura Comum de Áreas Protegidas na Europa

<p>Categoria A</p> <p>Esta categoria abrange áreas sob completa proteção, nas quais todas as atividades humanas são proibidas. O acesso só é permitido a investigadores científicos com autorização especial.</p>
<p>Categoria B</p> <p>A conservação da natureza é obrigatória nas áreas que integram esta categoria, pelo que qualquer tipo de intervenção que possa modificar o seu estado, composição e evolução é proibido. No entanto, são permitidas atividades humanas tradicionais em zonas claramente definidas, sujeitas a regras estritas e desde que compatíveis com os objetivos de conservação. O seu acesso pode ser tornado público, desde que os visitantes cumpram as regras.</p>
<p>Categoria C</p> <p>São incluídas nesta categoria áreas com valor cultural e estético. Trata-se de áreas que poderão ter uso recreativo, desde que assegurado o equilíbrio entre proteção da paisagem e conservação da natureza. São permitidas atividades humanas tradicionais e algumas atividades não tradicionais (não motorizadas), desde que controladas. É permitido o acesso ao público a zonas claramente definidas como zonas de recreio.</p>
<p>Categoria D</p> <p>As áreas incluídas nesta categoria são vocacionadas, principalmente, para uso recreativo, cultural e estético, mas devem cumprir alguns princípios da conservação da natureza.</p> <p>São permitidas atividades humanas tradicionais e não tradicionais, desde que compatíveis com os objetivos da área. É permitido o acesso ao público (não motorizado) sem restrições, que pode ser controlado em zonas de particular interesse. Poderá ser permitido o acesso motorizado controlado.</p>

Fonte: Resolução (73) 30 de 26 de Outubro (Tradução própria).

Em 1976¹⁰⁶, são definidos os conceitos, objetivos e princípios para criação de uma Rede Europeia de Reservas Biogenéticas¹⁰⁷. Esta rede pretendia dar continuidade à rede mundial de Reservas da Biosfera, resultantes do Programa MaB da ONU. No fundo, tratava-se de um programa de cooperação entre os Estados-membros, para a conservação de exemplos representativos de habitats naturais considerados valiosos para a conservação da natureza na Europa (CoE, 1998). A rede é oficialmente reconhecida em 1979, através de duas resoluções¹⁰⁸, nas quais o Comité de Ministros define, respetivamente, as regras e o enquadramento para a

¹⁰⁵ Resolução (73) 30 de 26 de Outubro.

¹⁰⁶ Resolução (76) 17 de 15 de Março.

¹⁰⁷ «Biogenetic reserve means a protected area enjoying legal status and characterized by one or more typical, unique, endangered or rare habitats, biocenoses or ecosystems» [Resolução (76) 17 de 15 Março].

¹⁰⁸ Resoluções (79) 9 e (79) 10 de 25 de Maio.

criação da mesma. Nos anos 80 e 90, a rede é estendida a outras espécies e outros biótopos, diferentes dos definidos inicialmente¹⁰⁹, e, em 1992, é permitido o alargamento da rede a estados europeus não membros do CoE¹¹⁰.

Em 1979, na terceira conferência ministerial sobre Ambiente, o CoE estabelece a Convenção sobre a Vida Selvagem e os Habitats Naturais na Europa, também conhecida por Convenção de Berna. A convenção entrou em vigor em Junho de 1982. De acordo com o seu artigo 1.º, os seus objetivos são a conservação da flora e fauna selvagens e dos habitats naturais, bem como a promoção da cooperação entre Estados, dando especial atenção às espécies ameaçadas e vulneráveis, incluído as espécies migradoras. A convenção tem um âmbito pan-europeu e estende a sua influência a alguns países de África, no âmbito da conservação das espécies migradoras que aí passam uma parte do ano. O acompanhamento da aplicação e desenvolvimento dos objetivos da convenção é feito por um Comité Permanente que inclui representação de todas as partes contratantes (com direito a voto), de países em fase de adesão (sem direito a voto), e de ONGs que trabalham na área da conservação da natureza (sem direito a voto)¹¹¹.

Em 1987, na quinta conferência ministerial sobre ambiente, e no seguimento da Estratégia Mundial para a Conservação da Natureza da IUCN, e da publicação do relatório da Comissão Mundial de Ambiente e do Desenvolvimento *Our Common Future* (ou relatório Brundtland), o CoE recomenda aos Estados-membros a adoção de uma Estratégia Europeia para a Conservação (*European Conservation strategy*). A recomendação é apresentada em 1990, na sexta conferência ministerial sobre ambiente, com o intuito de os seus objetivos e princípios serem adotados, e adaptados às diferentes políticas praticadas pelos Estados-membros. No entanto, tratando-se de uma recomendação, não tinha força vinculativa¹¹².

Em Junho de 1989, o Comité Permanente da Convenção de Berna realiza uma reunião extraordinária dedicada à conservação dos habitats. Nessa reunião, são adotados quatro diplomas: uma resolução interpretativa¹¹³ sobre as disposições relativas à conservação dos habitats no âmbito da Convenção, e três recomendações operativas¹¹⁴ com vista à criação de uma rede de áreas protegidas no âmbito da convenção (CoE, 2012).

O objetivo principal destes diplomas era que as partes contratantes criassem condições para a classificação de Áreas de Especial Interesse para a Conservação (ASCI - *Areas*

¹⁰⁹ Resoluções (81) 8E de 26 de Maio; (86) 10E de 19 de Junho; e (92) 19E de 18 de Maio.

¹¹⁰ Resolução (92) 20E de 18 de maio.

¹¹¹ Atualmente 51 países (46 membros do CoE, mais a Bielorrússia, o Burkina Faso, Marrocos, o Senegal e a Tunísia) e a UE são partes contratantes da Convenção.

¹¹² Recomendação do Comité de Ministros n.º R ENV 90 (1) de 12 de Outubro.

¹¹³ Resolução n.º 1 (1989) de 9 de Junho.

¹¹⁴ Recomendações n.º 14, 15 e 16 (1989) de 9 de Junho.

of Special Conservation Interest) nos seus países, com vista ao estabelecimento de uma rede pan-europeia de áreas protegidas. Dois acontecimentos atrasam, todavia, este processo: a queda do Muro de Berlim e a execução da Convenção de Berna na UE. A queda do Muro de Berlim, em 1989, implicou uma reorganização do mapa político europeu, levando a que a rede tivesse que ser repensada a fim de albergar as novas democracias da Europa central e oriental (CoE, *idem*). A aplicação da Convenção de Berna na UE está na base da elaboração da Diretiva “Habitats”, aprovada em 1992, e que, juntamente com a Diretiva “Aves”, constitui a rede *Natura 2000*. Só após a implementação da *Natura 2000* da UE, o CoE avançou com a criação da sua rede, para que houvesse coerência ecológica entre ambas. Assim, em 1996, a rede é oficialmente criada e batizada rede *Emerald* (*Emerald Network of Areas of Special Conservation Interest*)¹¹⁵. A rede *Emerald* é, finalmente, estabelecida em 1998, através de uma resolução em que o Comité Permanente da Convenção estabelece as regras da sua criação¹¹⁶. Nela, o Comité Permanente ressalva que as partes contratantes da Convenção que são Estados-Membros da UE contribuirão para a rede *Emerald*, através da rede *Natura 2000*. Como se verá mais adiante, a rede *Emerald* tem por base os mesmos princípios da rede *Natura 2000*, e representa a sua extensão aos países europeus fora da União.

Em 1995, na terceira reunião ministerial pan-europeia, *An Environment for Europe*¹¹⁷, realizada em Sófia, o CoE propõe a Estratégia Pan-Europeia para a Conservação da Diversidade Biológica e Paisagística (PEBLDS - *Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy*), com o intuito de fortalecer as medidas de política nas áreas do ambiente, biodiversidade e conservação na Europa. A Estratégia representa uma resposta regional à implementação da CBD na Europa alargada. O secretariado da PEBLDS é assegurado pelo CoE e pelo UNEP/PNUA da ONU, sendo seus objetivos a redução, ou supressão, das ameaças à diversidade biológica e paisagística; o aumento da resiliência biológica e paisagística; o reforço da coerência ecológica; e o envolvimento do público na conservação da diversidade biológica e paisagística.

A consequência mais visível da PEBLDS é a criação da Rede Ecológica Pan-Europeia (PEEN - *Pan-European Ecological Network*), uma rede de áreas naturais centrais - resultante das áreas protegidas criadas ao abrigo das redes *Emerald* e *Natura 2000* -, por sua vez ligadas por corredores ecológicos e apoiadas por zonas “tampão”. Os seus objetivos são facilitar a

¹¹⁵ Resolução n.º 3 (1996) de 26 de Janeiro.

¹¹⁶ Resolução n.º 5 (1998) de 4 de Dezembro.

¹¹⁷ Iniciado em 1991, o processo «Ambiente para a Europa» (*Environment for Europe – Efe*) constitui um fórum pan-europeu que tem por objetivo enfrentar os desafios ambientais e promover uma ampla cooperação horizontal no domínio do ambiente, que sirva de base ao desenvolvimento sustentável na região. Trata-se de uma parceria entre Estados, organizações intergovernamentais, centros ambientais regionais e sociedade civil, incluindo o setor privado. O Efe apoia a convergência das políticas e abordagens ambientais, ao mesmo tempo que auxilia os países da Europa Oriental, do Cáucaso, da Ásia Central e do Sudeste da Europa a melhorarem o seu desempenho ambiental. Mais informações em <http://www.unece.org/env/efe/welcome.html>.

dispersão e migração das espécies, e promover a conservação da natureza, dentro e fora das áreas protegidas. A rede *Emerald* e a rede *Natura 2000* constituem as componentes principais da PEEN. Áreas protegidas criadas ao abrigo de outros acordos e convenções internacionais são igualmente tidas em consideração (CoE, 2012; UNECE, 2003).

Em 2000, tendo por base as convenções que promoveu (como a Convenção de Berna) e outras convenções internacionais (como a Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural e a CBD), o CoE estabelece a Convenção Europeia da Paisagem, também conhecida por Convenção de Florença. A convenção entrou em vigor em Março de 2004, e está aberta à assinatura por outros estados europeus não membros do CoE¹¹⁸. Trata-se do primeiro acordo internacional com influência em todas as dimensões da paisagem europeia. De acordo com artigo 2.º, a Convenção *«aplica-se a todo o território das Partes e incide sobre as áreas naturais, rurais, urbanas e peri-urbanas. Abrange as áreas terrestres, as águas interiores e as águas marítimas. Aplica-se tanto a paisagens que possam ser consideradas excepcionais como a paisagens da vida quotidiana e a paisagens degradadas»*. São objetivos da Convenção *«promover a protecção, a gestão e o ordenamento da paisagem e organizar a cooperação europeia neste domínio»*. Os princípios orientadores para a implementação da convenção foram definidos em 2008¹¹⁹, e, nesse mesmo ano, ainda no âmbito da convenção, foi lançado o Prémio Paisagem (*Landscape Award*)¹²⁰. Este prémio bienal é atribuído a políticas ou medidas implementadas pelos órgãos de governo locais ou regionais, ou a ações de ONGs, com vista à proteção sustentável, à gestão e ao planeamento das paisagens (artigo 1.º). O prémio tem a forma de um diploma, e representa um objetivo mensurável na implementação da convenção a nível nacional e transnacional (artigo 2.º).

Atualmente, no que respeita à conservação da natureza, constituem prioridades do CoE, o desenvolvimento da PEEN, o estabelecimento da rede *Emerald*, e a implementação da Convenção da Paisagem.

4.4 União Europeia: o ambiente como política comum

Em 1957, os seis países fundadores da CEE¹²¹ estabeleciam, como objetivo essencial dos seus esforços, a melhoria constante das condições de vida e de trabalho dos povos

¹¹⁸ Até ao momento a Convenção foi ratificada por trinta e oito países, todos Estados-membros do CoE.

¹¹⁹ Recomendação CM/Rec (2008) 3 de 6 de Fevereiro.

¹²⁰ Resolução CM/Res (2008) 3 de 20 de Fevereiro.

¹²¹ A União Europeia (UE) tem as suas origens na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), fundada em 1951, através da assinatura do Tratado de Paris por seis países: Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e República Federal da Alemanha. Em 1957, a CECA dá origem à Comunidade Económica Europeia (CEE) e à Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM), ambas criadas, em 1957, pelos mesmos seis países, através da celebração do Tratado de Roma. A primeira grande revisão ao Tratado de Roma acontece com a ratificação do Acto único Europeu, em 1987. Em 1992, através do Tratado de Maastricht, é estabelecida a UE com o seu nome

européus. Neste sentido, o Tratado de Roma identificava a necessidade de promover um desenvolvimento harmonioso das atividades económicas na Comunidade, e uma expansão contínua e equilibrada (artigo 2.º). No entanto, apesar da referência a um desenvolvimento harmonioso, o Tratado não contemplava, política ou legalmente, a política ambiental.

Na década de 70, a tomada de consciência e a crescente visibilidade dos problemas ambientais à escala global impulsionam a criação de uma Direcção-Geral (atualmente designada Direcção-Geral do Ambiente) e do primeiro programa comunitário na área do ambiente¹²². Contudo, a política ambiental só aparece consagrada, pela primeira vez, no direito comunitário, em 1987, com a entrada em vigor do Acto Único Europeu (AUE). Com o AUE, as competências comunitárias são alargadas a outros domínios, entre os quais o ambiente, que surge como uma política comum de competência partilhada.

Até 1987, foram aprovados três programas comunitários de ação em matéria de ambiente: 1973-1976; 1977-1981; 1982-1986. Durante este período, as medidas ambientais postas em prática pela Comunidade tinham um carácter essencialmente curativo. Em termos gerais, estavam relacionadas com a redução dos efeitos mais adversos dos processos de desenvolvimento económico, como o combate à poluição, a gestão dos resíduos, a redução do ruído, ou o controle do uso de produtos químicos. Trata-se de medidas que apenas incidiam, de forma direta, sobre o carácter biofísico dos espaços a proteger, e não sobre os atores que estavam na origem dos danos infligidos ao meio ambiente.

A maioria da legislação ambiental promulgada neste período estava diretamente relacionada com o comércio, que os Estados-membros reconheciam como sendo da competência da Comunidade (Bromley, 1997)¹²³. Ou ainda com questões económicas mais vastas, ligadas à competitividade da Comunidade nos mercados internacionais (Grethe, 2006).

atual, e é neste tratado que é decidida a criação do Euro como moeda única (entrando em vigor em 2002). A última grande alteração feita ao Tratado de Roma foi realizada em 2007, com a assinatura do Tratado de Lisboa. A UE opera através de um sistema de instituições supranacionais independentes: o Conselho Europeu (sede em Bruxelas) que define as orientações e prioridades políticas gerais da UE; a Comissão Europeia (sede em Bruxelas), responsável pela execução das políticas e pela aplicação do direito europeu; o Conselho e o Parlamento Europeu (sede em Estrasburgo) que, em conjunto, estão envolvidos no processo legislativo e orçamental; o Tribunal de Justiça Europeu (sede no Luxemburgo), que assegura o cumprimento da legislação; e o Banco Central Europeu (sede em Frankfurt), responsável pela definição e execução da política monetária. As políticas da UE têm por objetivo assegurar a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, bem como o estabelecimento de legislação sobre os diversos assuntos comunitários. Atualmente, a UE é composta por vinte e oito Estados-membros.

¹²² A introdução da política ambiental na agenda da UE foi essencialmente da responsabilidade da Alemanha, Dinamarca e Países Baixos. A sua base de apoio foi posteriormente reforçada com a adesão da Áustria, Finlândia e Suécia em 1995 (Rodrigo, 2001b).

¹²³ Segundo Bromley (1997), um exemplo desta relação entre comércio e política ambiental é a adoção, em 1982, do regulamento (Regulamento CEE n.º 3626/82 do Conselho de 3 de Dezembro de 1982) relativo à aplicação na Comunidade, da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção – também conhecida como CITES ou Convenção de Washington. De acordo com o autor, a elaboração deste regulamento constitui a primeira resposta plena da Comunidade a uma convenção internacional no domínio do Ambiente, antes do AUE, uma vez que a mesma remete para questões de comércio.

Do ponto de vista legal, grande parte das Diretivas comunitárias¹²⁴ estava enquadrada nos artigos 100.º ou 235.º do Tratado, ou na combinação de ambos¹²⁵ (CE, 1996a; Johnson e Corcelle, 1997). No entanto, independentemente da disposição evocada, ambas exigiam a unanimidade de voto dos membros do Conselho, com consequências na eficácia das medidas.

Com o AUE¹²⁶, é introduzido o título «Ambiente», e são aditados três novos artigos ao Tratado de Roma (130.º R, 130.º S e 130.º T), deste modo regulando a intervenção comunitária nesta matéria. O artigo 130.º R estabelece os objetivos (preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente; contribuir para a proteção da saúde das pessoas; assegurar uma utilização prudente e racional dos recursos naturais) (alínea 1), as condições (alínea 3) e os princípios orientadores (correção na fonte; poluidor-pagador, prevenção e subsidiariedade) da ação da Comunidade em matéria de ambiente (alínea 2), bem como a integração do ambiente em outras políticas comunitárias (alínea 2). O artigo 130.º S estipula que o Conselho, sob proposta da Comissão Europeia, e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, decide por unanimidade qual a ação a empreender pela Comunidade, bem como quais as matérias ligadas ao mercado interno que devem ser objeto de decisão por maioria qualificada. O artigo 130.º T refere que as medidas de proteção adotadas, nos termos do artigo anterior, não constituem obstáculo a que cada Estado-membro mantenha ou estabeleça medidas de proteção reforçadas, desde que compatíveis com o Tratado. Reconhecendo a complexidade da relação entre ambiente e comércio, o artigo 100.º do Tratado de Roma é derogado, e, em sua substituição, é aditado o artigo 100.º A. Este artigo para além de manter a redação do artigo 100.º, relativa à aproximação legislativa e regulamentar entre os Estados-membros, no estabelecimento e funcionamento do mercado interno (alínea 1), institui que, quando a Comissão Europeia propuser uma disposição relativa à saúde, segurança, proteção dos consumidores e proteção do ambiente que tenha implicações com o mercado interno, esta proposta «*basear-se-á num nível de protecção elevado*» (alínea 3).

¹²⁴ Grande parte da legislação da União em matéria de ambiente assume a forma de diretivas. Contudo, também são usados regulamentos, principalmente quando se trata de medidas relativas ao funcionamento do mercado interno (Beijen, 2009). As diretivas fixam os objetivos que os Estados-membros devem alcançar, mas não definem os meios ou procedimentos para atingi-los, pelo que a sua transposição para o direito interno de cada país é relativamente flexível. As diretivas preveem uma data-limite de transposição, os Estados-Membros dispendo, no entanto, de alguma margem de manobra que lhes permite ter em consideração as especificidades nacionais.

¹²⁵ O artigo 100.º dizia respeito à aproximação, entre Estados-membros, das leis e regulamentos que tivessem incidência direta no estabelecimento ou funcionamento do mercado interno. O artigo 235.º referia que se fosse necessário realizar uma ação para o funcionamento do mercado interno, que não tivesse sido contemplada pela Comunidade, o Conselho podia tomar as medidas necessárias para que essa ação fosse adotada.

¹²⁶ JO L 169 de 29 de Junho de 1987.

Em 1992, com a ratificação do Tratado de Maastricht¹²⁷, verifica-se o reforço da política de ambiente como política comum. O artigo 130.º R estabelece um quarto objetivo da política ambiental, relacionado com a promoção, no plano internacional, de medidas para combater os problemas ambientais, à escala regional e global (alínea 1); reforça a integração das exigências em matéria de ambiente, na definição e execução de outras políticas comunitárias (alínea 2); e introduz o princípio da precaução (alínea 2). O princípio da subsidiariedade, que no AUE (artigo 130.º R, alínea 4) surgia apenas nas disposições relativas ao ambiente, é suprimido do título “Ambiente” e passa a ser transversal a todo o Tratado (artigo 3.º-B¹²⁸). No que respeita ao artigo 130.º S, a grande alteração diz respeito à atribuição do poder de decisão do Conselho, por maioria qualificada, de todas as ações a empreender pela Comunidade (alínea 1) – à exceção das referentes às disposições de natureza fiscal, às medidas respeitantes ao ordenamento do território (afetação dos solos e gestão quantitativa dos recursos hídricos), e ao abastecimento de energia dos Estados-membros, que continuam a requerer deliberações por unanimidade (alínea 2). O artigo 130.º T, por seu turno, mantém a mesma redação.

É também neste tratado que se introduz formalmente o conceito de “desenvolvimento sustentável” na legislação da UE (artigo 2.º), em grande parte motivada pela aprovação, na Conferência da ONU sobre Ambiente e Desenvolvimento (Conferência do Rio), da Agenda 21 (a Agenda Mundial para o Desenvolvimento Sustentável). A adoção da noção de desenvolvimento sustentável altera o modo como a União planeia a utilização dos recursos naturais. A UE reconhece a importância do planeamento ambiental enquanto instrumento de gestão do uso do espaço, e mecanismo de resolução do conflito entre economia e ambiente. A ênfase é colocada em ações de carácter preventivo. As políticas são concebidas com vista à articulação entre os atores/agentes económicos e as características biofísicas dos espaços a proteger.

Em 1997, o Tratado de Amesterdão¹²⁹ torna o desenvolvimento sustentável a questão central da política ambiental europeia, visível com a introdução do conceito no preâmbulo do tratado¹³⁰. Este novo tratado reforça o compromisso de respeitar a conceção, segundo a qual, o futuro desenvolvimento da UE deve assentar num desenvolvimento sustentável e num

¹²⁷ JO C 191 de 29 de Julho de 1992.

¹²⁸ É igualmente feita referência ao princípio da subsidiariedade nos artigos A e B do Tratado.

¹²⁹ JO C 340 de 10 de Novembro de 1997.

¹³⁰ «*Determinados a promover o progresso económico e social dos seus povos, tomando em consideração o princípio do desenvolvimento sustentável...*».

elevado nível de proteção ambiental¹³¹. Neste âmbito, é aditado um artigo referindo que as exigências em matéria de proteção de ambiente devem ser integradas na definição e implementação das políticas e ações da Comunidade (artigo 3.ºC).

Os artigos 130.ºR, 130.ºS e 130.ºT são renumerados 174.º, 175.º e 176.º, respetivamente, os dois primeiros apresentando algumas alterações à sua redação anterior. Mais especificamente, o artigo 174.º (antigo artigo 130.º R) junta os princípios da prevenção e da precaução num único, denominado princípio da precaução e da ação preventiva (alínea 2). O artigo 175.º (antigo artigo 130.º S) adiciona o Comité das Regiões, como terceiro órgão consultivo (a juntar ao Comité Económico e Social e ao Parlamento Europeu) do Conselho (alíneas 1, 2 e 3). No que refere à aproximação das legislações, o artigo 95.º (antigo artigo 100.º-A), passa a referir que tanto o Conselho como o Parlamento Europeu, no âmbito das suas competências, e no que se refere às disposições relacionadas com o mercado interno, deverão procurar, tal como a Comissão Europeia, alcançar um nível de proteção ambiental elevado, tendo em conta qualquer nova evolução cientificamente fundada (alínea 3). E passa a permitir aos Estados-membros a manutenção ou adoção de disposições nacionais derogatórias de medidas de harmonização relativas à proteção do ambiente, desde que motivadas por problemas específicos ou exigências importantes (alínea 4). As restantes alíneas (5 a 10) regulamentam estes casos.

Em 2007, a assinatura do Tratado de Lisboa¹³², que tem como objetivo principal melhorar as regras de funcionamento da UE, em virtude do seu alargamento em 2004 a dez novos países¹³³, introduz alterações aos tratados de Maastricht e de Roma. Com o novo tratado, a UE passa a ser uma entidade única dotada de personalidade jurídica, com capacidade para celebrar acordos e tornar-se membro de organizações internacionais – o termo «Comunidades Europeias» desaparece, dando origem ao termo «União Europeia».

O voto por maioria qualificada nas decisões do Conselho é alargado, mais especificamente, o principal processo de decisão aplicado à maioria das matérias da União passa a denominar-se *processo legislativo ordinário*, nele participando o Conselho (em voto por maioria qualificada) e o Parlamento Europeu¹³⁴.

¹³¹ Compromisso resultante da 19.ª Sessão Especial da Assembleia-geral da ONU (Rio+5), realizada igualmente em 1997, com o objetivo de acompanhar a implementação da Agenda 21, e tendo em vista a preparação da Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, em 2002.

¹³² JO C 306 de 17 de Dezembro de 2007.

¹³³ O primeiro alargamento dá-se, em 1973, com a entrada da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido. O segundo, nos anos 80, com a entrada da Grécia (1981) e de Espanha e Portugal (1986). Em 1995, dá-se a adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia. O maior alargamento dá-se, em 2004, com a adesão do Chipre, da Eslováquia, da Eslovénia, da Estónia, da Hungria, da Letónia, da Lituânia, de Malta, da Polónia e da República Checa. Em 2007, entram a Bulgária e a Roménia. A última adesão deu-se, em 2013, com a entrada da Croácia.

¹³⁴ A maioria qualificada passa a ser calculada da seguinte forma: 55% dos Estados-membros (representando pelo menos 65% da população da União) tem que votar para que uma decisão seja tomada. Para constituir uma minoria

Os três artigos do título «Ambiente» (artigos 174.º, 175.º e 176.º) sofrem algumas alterações. O artigo 174.º (antigo artigo 130.º R) redefine o quarto objetivo da política ambiental, ao consagrar as alterações climáticas na definição, no plano internacional, de medidas para combater os problemas ambientais às escalas regional e mundial (alínea 1) – o combate às alterações climáticas e ao aquecimento global passa, aliás, a constar do preâmbulo do tratado. O artigo 175.º (antigo artigo 130.º S) refere-se à alteração feita ao processo de decisão, o que significa que a decisão por maioria qualificada passa a ser partilhada pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu (alínea 1). As exceções continuam a estar relacionadas com as disposições de carácter fiscal, as medidas relativas ao ordenamento do território (afetação dos solos e gestão quantitativa dos recursos hídricos) e ao abastecimento de energia dos Estados-membros, que continuam a ser necessariamente deliberadas por unanimidade (alínea 2). Ainda neste artigo (alínea 3), e também decorrente da alteração feita ao processo de tomada de decisão, a elaboração dos programas gerais de ação em matéria de ambiente passa a ser da responsabilidade conjunta do Conselho e do Parlamento Europeu (anteriormente, a sua elaboração, após consulta do Parlamento Europeu e dos Comité Económico e Social e das Regiões, era unicamente da responsabilidade do Conselho). O artigo 176.º continua a ter a mesma redação do antigo artigo 130.ºT.

O princípio da subsidiariedade mantém-se igualmente transversal ao Tratado (artigo 3.º-B, alínea 3). Este princípio, bem como o princípio da proporcionalidade, passam a reger o exercício das competências da União (artigo 3.º-B, alínea 1). No que concerne a aproximação das legislações, o artigo 94.º (antigo artigo 95.º) mantém, em essência, a redação anterior.

Em suma, o AUE integra a proteção ambiental no Tratado de Roma, conferindo-lhe uma base legal; o Tratado de Maastricht atribui ao ambiente o estatuto de política comum; o Tratado de Amesterdão converte a política ambiental num objetivo político fundamental da UE; e o Tratado de Lisboa reforça o papel do Parlamento Europeu no desenvolvimento da política de ambiente.

4.4.1 Os Programas de Ação em Matéria de Ambiente

Como se referiu anteriormente, o AUE constitui a primeira base jurídica da política ambiental da União. No entanto, as primeiras iniciativas comunitárias na área do ambiente

de bloqueio, é necessário reunir pelo menos 4 Estados-membros que representem mais de 35% da população da União.

emergem nos anos 70¹³⁵, com a criação, em 1973, da Direcção-Geral de Protecção do Ambiente e Defesa do Consumidor da Comissão Europeia (atual Direcção-Geral do Ambiente) e o lançamento do Primeiro Programa de Ação Comunitário em Matéria de Ambiente.

Os programas de ação são executados pela Comissão Europeia, através da Direcção-Geral do Ambiente, e constituem o instrumento primordial da política ambiental da União. Definem as principais linhas orientadoras de política, mas não constituem uma obrigação legal dos Estados-membros, ou seja, não são juridicamente vinculativos (Bromley, 1997; Grethe, 2006). Os programas servem, essencialmente, dois propósitos: a discussão alargada sobre questões ambientais, e a direção que a União deve seguir nesta matéria; e a identificação de áreas específicas de atuação. Até ao momento, foram aprovados sete programas de ação em matéria de ambiente.

O **primeiro** programa foi aprovado em 1973¹³⁶. Definido para o período de 1973 a 1976, tinha como objetivo principal melhorar a qualidade e o enquadramento de vida, o meio ambiente e as condições de vida dos povos da Comunidade. As medidas deste primeiro programa eram destinadas sobretudo ao combate da poluição atmosférica e ao estabelecimento de limites para as emissões de gases poluentes.

O **segundo** programa, ratificado em 1977¹³⁷, foi delimitado para um período de cinco anos, de 1977 a 1981. Abrangia cinco áreas principais: assegurar a continuidade do primeiro programa, mantendo válidos os seus objetivos e princípios; criar mecanismos para garantir uma ação preventiva nos domínios da poluição, ordenamento do território e resíduos; proteger e gerir de forma racional o espaço e os recursos naturais; reduzir a poluição atmosférica e a poluição das águas doces e do mar; e promover a cooperação internacional. É também neste programa que a Comunidade começa a dar os primeiros passos para a avaliação das incidências sobre o ambiente, a qual viria a ser, mais tarde, denominada avaliação de impacto ambiental.

O **terceiro** programa foi adotado em 1983¹³⁸ para o período de 1982 a 1986. Este programa denota uma mudança no discurso da Comunidade uma vez que nele se reconhece, não obstante a importância da redução da poluição e outras ações de carácter curativo, que a política de ambiente deverá ser reforçada através da realização de ações de carácter preventivo. Neste sentido, a Comissão Europeia legitimou a necessidade de reforçar o carácter preventivo da política de ambiente, através do seu enquadramento numa estratégia global,

¹³⁵ A diretiva sobre a classificação, embalagem e rotulagem de substâncias perigosas, de 1967, é considerada a primeira norma de legislação europeia com impacto sobre o ambiente.

¹³⁶ Declaração do Conselho de 22 de Novembro de 1973, publicada no *JO C* 112, de 20 de Dezembro de 1973.

¹³⁷ Resolução do Conselho de 17 de Maio de 1977, publicada no *JO C* 139 de 13 de Junho de 1977.

¹³⁸ Resolução do Conselho de 7 de Fevereiro de 1983, publicada no *JO C* 46 de 17 de Fevereiro de 1983.

nomeadamente, a Estratégia Mundial para a Conservação da Natureza da IUCN. Com esse propósito, definiu como domínios prioritários: a redução da poluição (ar, águas, solo, sonora e transfronteiras); a reciclagem e tratamento de resíduos; a redução dos efeitos negativos da utilização de energias alternativas (como a nuclear); a avaliação das incidências sobre o ambiente; a redução do uso de matérias-primas não renováveis; e a proteção e gestão racional dos recursos naturais.

O **quarto** programa foi aprovado em 1987¹³⁹, para um período de seis anos – de 1987 a 1992. Enquadrado legalmente pelo AUE, marca uma nova fase do desenvolvimento da política de ambiente comunitária. Em termos gerais, as Diretrizes do programa prendiam-se com as alterações que a inclusão, no Tratado de Roma, de um capítulo relativo ao ambiente introduziria na política ambiental, em, essencialmente, dois aspetos: o da necessidade de desenvolver a política de ambiente no âmbito das outras políticas comunitárias e, deste modo, integrá-la nessas mesmas políticas; e o de quais os procedimentos a adotar na aplicação da legislação ambiental comunitária, nomeadamente, o estabelecimento de normas mais severas, a sua transposição para o direito interno, e o seu cumprimento pelos Estados-membros. O quarto programa coincide com a celebração do «Ano Europeu do Ambiente», iniciativa entendida pela Comunidade como plataforma de sensibilização para as questões ambientais.

Em 1993, foi adotado, para o período de 1992 a 2000, o **Quinto** Programa de Ação em Matéria de Ambiente¹⁴⁰. Foi aprovado após ratificação do Tratado de Maastricht, tratado que introduz formalmente o conceito de desenvolvimento sustentável na legislação da UE, pelo que foi intitulado «*Em Direcção a um Desenvolvimento Sustentável*». O programa centrava-se em cinco dos principais setores económicos suscetíveis de causar danos ambientais (indústria, transportes, energia, agricultura e turismo), e em sete temas prioritários (alterações climáticas, qualidade do ar, ambiente urbano, zonas costeiras, gestão dos resíduos, gestão dos recursos hídricos e proteção da natureza e biodiversidade). No programa, foi reconhecida a necessidade de complementar as medidas legislativas que caracterizavam os anteriores programas, com uma combinação mais alargada de instrumentos, nomeadamente: instrumentos baseados no mercado (nivelamento de preços para que os produtos e serviços amigos do ambiente não ficassem em posição desfavorável no mercado); instrumentos horizontais de apoio ao desenvolvimento tecnológico, ordenamento do território e planeamento setorial (no intuito de resolver problemas ambientais); e mecanismos de apoio financeiro. Pela primeira vez, são estipuladas, num programa de ambiente, metas a atingir (até 2000) que, embora não

¹³⁹ Resolução 87/C 328/01 do Conselho de 19 de Outubro de 1987, publicada no JO C 328 de 7 de Dezembro de 1987.

¹⁴⁰ Resolução 93/C 138/01 do Conselho de 1 de Fevereiro de 1993, publicada no JO C 138, de 17 de Maio de 1993.

assumam a forma de compromisso jurídico, são encaradas como níveis de desempenho esperáveis. A abordagem deste programa foi direcionada para uma nova estratégia de ligação entre ambiente e desenvolvimento sustentável, pelo que a atenção passou a ser focada nos agentes e atividades passíveis de esgotar recursos naturais e causar danos ao ambiente, bem como na responsabilização de todos os setores da sociedade civil para resolver as questões ambientais.

O **Sexto** Programa de Ação em Matéria de Ambiente «*O Nosso Futuro, A Nossa Escolha*», foi aprovado em 2002¹⁴¹, para o período de 2002 a 2012. Este programa abarcou quatro domínios-chave (alterações climáticas; natureza e biodiversidade; ambiente, saúde e qualidade de vida; recursos naturais e resíduos), e sete estratégias temáticas (proteção do solo; proteção e conservação do meio marinho; utilização sustentável dos pesticidas; poluição atmosférica; ambiente urbano; utilização sustentável dos recursos naturais; prevenção e reciclagem de resíduos). As estratégias temáticas representam uma nova abordagem no desenvolvimento da política de ambiente, na medida em que se concentram em temáticas ambientais transversais, e não em setores económicos específicos, como acontecia no quinto programa¹⁴². Apesar de as alterações climáticas e a biodiversidade constituírem prioridades do sexto programa, estes domínios de ação não foram abrangidos pelas estratégias temáticas, uma vez que se inseriam em quadros estratégicos distintos, nomeadamente, o «Programa Europeu para as Alterações Climáticas» e o «Plano de Ação da UE em Matéria de Biodiversidade até 2010 e Mais Além». Tal como o programa anterior, também neste foram estipuladas metas, ou níveis de realização, a atingir durante os dez anos em que o programa estaria em vigor. Neste sentido, as finalidades do programa eram, entre outras: contribuir para os objetivos, a longo prazo, de limitar o aumento da temperatura global a dois graus Celsius relativamente aos níveis pré-industriais, e de manter a concentração de CO₂ abaixo de 550 ppm. É de salientar que o sexto programa foi o primeiro a ser elaborado conjuntamente pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

Em Novembro de 2013, o Conselho e o Parlamento Europeu aprovaram o **Sétimo** Programa de Ação em Matéria de Ambiente, «Viver bem, dentro dos limites do nosso

¹⁴¹ Decisão n.º 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Julho de 2002, publicada no *JO L* 242, de 10 de Setembro de 2002.

¹⁴² Para mais informações consultar: «Estratégia Temática sobre a Poluição Atmosférica» (COM 2005 446 Final de 21 de Setembro de 2005); «Estratégia Temática para a Proteção e Conservação do Meio Marinho» (COM 2005 504 Final de 24 de Outubro de 2005); «Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos» (COM 2005 666 Final de 21 de Dezembro de 2005); «Estratégia Temática sobre a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais» (COM 2005 670 Final de 21 de Dezembro de 2005); «Estratégia Temática sobre Ambiente Urbano» (COM 2005 718 Final de 11 de Janeiro de 2006); «Estratégia Temática para uma Utilização Sustentável dos Pesticidas» (COM 2006 372 Final de 12 de Julho de 2006); e «Estratégia Temática de Proteção do Solo» (COM 2006 231 Final de 22 de Setembro de 2006).

planeta», que irá orientar a política ambiental até 2020¹⁴³. Este programa enquadra-se na abordagem mais vasta definida pela própria União no âmbito da Estratégia Europa 2020¹⁴⁴. No que se refere ao crescimento sustentável, a prioridade central da UE é tornar-se uma economia eficiente em termos de recursos, determinada a contribuir para a dissociação do crescimento económico da utilização dos recursos, garantir a transição para uma economia de baixo carbono, ampliar a utilização das fontes de energia renováveis, modernizar o setor dos transportes, e promover a eficiência energética.

Neste contexto, o sétimo programa define nove objetivos prioritários, a saber: proteger, conservar e reforçar o capital natural da União; tornar a União uma economia de baixo carbono, eficiente na utilização dos recursos, verde e competitiva; proteger os cidadãos da União contra pressões de carácter ambiental e riscos para a saúde e o bem-estar; maximizar os benefícios da legislação da União relativa ao ambiente, e melhorar a sua aplicação; aperfeiçoar a base de conhecimentos e de dados da política de ambiente da União; assegurar investimentos para a política ambiental e climática, abordando as externalidades ambientais; melhorar a integração e a coerência das políticas no domínio do ambiente; aumentar a sustentabilidade das cidades da União; e melhorar a eficácia da União na resposta aos desafios internacionais em matéria de ambiente e clima. Destes nove objetivos, os três primeiros constituem objetivos temáticos centrais.

Tal como os dois programas anteriores, também neste são traçadas metas. As metas estabelecidas pretendem orientar a ação da UE, em matéria de ambiente até 2020¹⁴⁵, mas têm em vista o horizonte de 2050: *«em 2050, vivemos bem, dentro dos limites ecológicos do planeta. A nossa prosperidade e a sanidade do nosso ambiente resultam de uma economia circular inovadora em que nada se desperdiça e em que os recursos naturais são geridos de forma sustentável e a biodiversidade é protegida, valorizada e recuperada de modo reforçar a resiliência da nossa sociedade. O nosso crescimento hipocarbónico foi há muito dissociado da utilização dos recursos, marcando o ritmo*

¹⁴³ Decisão n.º 1386/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Novembro de 2013, publicada no JO L 354, de 28 de Dezembro de 2013.

¹⁴⁴ A Estratégia Europa 2020 define três grandes prioridades para a ação da UE: desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação (crescimento inteligente); promover uma economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva (crescimento sustentável); fomentar uma economia com níveis elevados de emprego que assegure a coesão social e territorial (crescimento inclusivo). Estas prioridades concretizam-se nas seguintes metas, a atingir até 2020: 75% da população de idade compreendida entre 20 e 64 anos deve estar empregada; 3% do PIB da UE deve ser investido em I&D; os objetivos em matéria de clima/energia «20/20/20» devem ser cumpridos (incluindo uma subida para 30% do objetivo para a redução das emissões, se as condições o permitirem); a taxa de abandono escolar precoce deve ser inferior a 10%, e pelo menos 40% da geração mais jovem deve dispor de um diploma de ensino superior; 20 milhões de pessoas devem deixar de estar sujeitas ao risco de pobreza. Estas metas serão implementadas através de sete iniciativas emblemáticas: «Uma União da inovação»; «Juventude em movimento»; «Agenda digital para a Europa»; «Uma Europa eficiente em termos de recursos»; «Uma política industrial para a era da globalização»; «Agenda para novas qualificações e novos empregos»; «Plataforma europeia contra a pobreza». Para maior aprofundamento cf. CE, 2010c.

¹⁴⁵ Por exemplo, no que respeita o objetivo de proteger, conservar e reforçar o capital natural da União, as metas são as traçadas no âmbito da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020, que se apresentará mais adiante.

para uma sociedade global segura e sustentável». Espera-se que os resultados do programa ajudem a estimular o crescimento sustentável, permitam melhorar a resiliência ecológica da Europa, e criar novos postos de trabalho.

Em síntese, o primeiro programa constitui o esforço inicial da UE em definir uma política e os princípios orientadores da sua ação em matéria de ambiente, alguns dos quais (como por exemplo, o princípio do poluidor-pagador) ainda hoje regulam essa mesma atuação. No segundo programa, embora a UE siga as mesmas linhas orientadoras do primeiro, há uma tentativa de criar legislação cujos efeitos se prolonguem no tempo (como, por exemplo, a avaliação das incidências sobre o ambiente, posteriormente denominada “avaliação de impacto ambiental”). Com o terceiro programa, o foco da política de ambiente muda: em conjugação com a ação curativa, que marca os programas anteriores, a ação da UE passa a estar mais centrada na prevenção dos problemas ambientais. O quarto programa, legalmente enquadrado pelo AUE, assume como premissa a integração da política de ambiente noutras políticas da UE, e coloca a ênfase na produção, aplicação e cumprimento da legislação ambiental. O quinto programa, talvez por influência da inclusão do princípio da subsidiariedade no tratado de Maastricht, representa um afastamento das orientações de tipo *top-down*, que caracterizavam as “edições” anteriores, para orientações, mais amplas, de tipo *bottom-up* (Johnson e Corcelle, 1997), nas quais todos os setores e atores envolvidos são convidados a desempenhar um papel preponderante na política de ambiente. É salientada a necessidade de corresponsabilização, ou responsabilidade partilhada (Jordan *et al.*, 2003), entre o Estado, o setor privado e as ONGs, na definição dessa mesma política. Pela primeira vez, são estabelecidas metas a atingir até ao final do ciclo de programação. Com o sexto programa de ambiente, a UE reforça o seu poder na política ambiental, passa a definir estratégias ambientais transversais, e a ter como meta a integração de objetivos ambientais em todas as políticas setoriais. Esta estratégia parece também orientar o sétimo programa de ambiente.

4.4.2 A política de conservação da natureza e da biodiversidade na União Europeia

Até meados dos anos 90, a política de conservação da natureza constitui um elemento indissociável da política ambiental desenvolvida pela UE.

Os primeiros passos, embora tímidos, de evolução de uma política de conservação comunitária deram-se em meados dos anos 70. Inicialmente, com a aprovação do primeiro programa de ambiente, em 1973, em que estavam previstas várias ações para a proteção do

meio natural, de seguida, através de uma recomendação da Comissão Europeia aos Estados-membros, em 1975, para que assinassem a Convenção de Ramsar¹⁴⁶.

No segundo programa de ambiente, a proteção e a gestão racional do espaço e dos recursos naturais são estabelecidas como prioridade, pelo que são contempladas diversas ações para a proteção da fauna e da flora selvagens. Neste sentido, a Comissão Europeia propõe ao Conselho a criação de uma Diretiva comunitária relativa à conservação de aves¹⁴⁷, que é aprovada em 1979. A Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979¹⁴⁸, também designada “Diretiva Aves”, é considerada a primeira grande lei de conservação da natureza da União. Tal como o próprio nome indica, destina-se à conservação das espécies de aves (bem como dos seus ovos, ninhos e habitats) que vivem naturalmente, em estado selvagem, no território dos Estados-membros¹⁴⁹.

Ainda no âmbito da proteção da fauna e da flora selvagens, a Comunidade aprova, em 1982, as convenções de Berna¹⁵⁰ e de Bona¹⁵¹. A primeira, da responsabilidade do CoE, diz respeito à conservação da vida selvagem e dos habitats naturais da Europa. A segunda, da responsabilidade da ONU, refere-se à conservação das espécies migratórias pertencentes à fauna selvagem.

No terceiro programa de ambiente, e tendo por base uma mudança de perspetiva sobre as ações a empreender pela Comunidade, o caráter preventivo da política de ambiente assume-se como primado da decisão, com consequências importantes no rumo a tomar. A Comissão Europeia reconhece que devem ser tomadas medidas no domínio da conservação da fauna e da flora, com vista à preservação dos habitats, e ao controlo, ou proibição, do comércio das espécies ameaçadas e dos produtos dessas espécies.

No que diz respeito à preservação dos habitats, o programa refere a necessidade de adoção de um quadro comunitário para assegurar a criação e a manutenção de uma rede de biótopos, protegidos em extensão, e articulados entre si de forma coerente. Assim, em 1985, no âmbito do Programa CORINE¹⁵², é lançado o Projeto Biótopos CORINE, que tinha por

¹⁴⁶ Recomendação da Comissão Europeia de 20 de Dezembro de 1974, publicada no *JO L* 21, de 28 de Janeiro de 1975.

¹⁴⁷ Proposta publicada no *JO C* 24, de 1 de Fevereiro de 1977.

¹⁴⁸ Publicada no *JO L* 103, de 25 de Abril de 1979.

¹⁴⁹ Ao longo dos anos, a Diretiva “Aves” sofreu várias alterações. Essas alterações são resultado não só de uma evolução dos conhecimentos científicos em matéria de ambiente, mas também dos sucessivos alargamentos da União. Assim, em 2009, foi aprovada uma nova diretiva relativa à conservação de aves selvagens – a Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de Novembro de 2009, publicada no *JO L* 20 de 26 de Janeiro de 2010 – que revoga a versão de 1979.

¹⁵⁰ Decisão do Conselho 82/72/CEE de 3 de Dezembro de 1981, publicada no *JO L* 38, de 10 de Fevereiro de 1982.

¹⁵¹ Decisão do Conselho 82/461/CEE de 24 de Junho de 1982, publicada no *JO L* 210, de 19 de Julho de 1982.

¹⁵² O Programa CORINE (Decisão 85/338/CEE do Conselho de 27 de Junho de 1985, publicada no *JO L* 176, de 6 de Julho de 1985) foi um programa de trabalho da Comissão Europeia tendo por objetivo a recolha, a coordenação e a harmonização da informação sobre o estado do ambiente e dos recursos naturais na Comunidade. Inicialmente

finalidade a identificação e caracterização dos biótopos mais significativos para conservação da natureza no espaço comunitário, o que constituiu o embrião da rede *Natura 2000*.

É também aprovado um regulamento para a aplicação, na Comunidade, da “Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção” (Convenção de Washington, designada pelo acrónimo CITES). Tratando-se de uma questão que afetava diretamente as suas competências, a Comunidade considerava que o estabelecimento desta norma tinha em vista a unidade do mercado e a liberdade de comércio. O regulamento é adotado em 1982, e entra em vigor em 1984¹⁵³. Fundamentalmente, o seu objetivo é a proteção das espécies da flora e da fauna selvagens em perigo de extinção, através da regulação do comércio internacional de espécimes dessas espécies, bem como das partes, ou produtos, obtidos a partir desses espécimes¹⁵⁴.

De acordo com Bromley (1997), o estabelecimento deste regulamento constitui a primeira resposta plena da Comunidade, pré-AUE, a uma convenção internacional de âmbito ambiental, na medida em que remete para questões de comércio. De facto, e até à aprovação do AUE, a Comissão Europeia implementa uma série de iniciativas ambientais que assentavam, essencialmente, no artigo 235.º, cuja base legal era o funcionamento do mercado interno.

Com a aprovação do quarto programa de ambiente, legalmente fundamentado pelo AUE, tal como a política de ambiente, a política de conservação da natureza ganha um novo ímpeto, nomeadamente, através da priorização da sua integração nas outras políticas comunitárias, bem como da possibilidade, garantida pelo AUE, de melhorar a aplicação e a execução da legislação comunitária no domínio do ambiente.

No que concerne a integração eventual de uma política noutras políticas comunitárias, a PAC merece lugar de destaque. Mais especificamente, em 1988, na comunicação *O Futuro do Mundo Rural*, a proteção do ambiente rural e a conservação do património natural da Comunidade surge como uma das questões centrais. A comunicação prevê um conjunto de

proposto para um período de 5 anos (1985-1988), o programa foi posteriormente estendido por mais dois anos (Decisão 90/150/CEE do Conselho de 22 de Março de 1990, publicada no *JO L* 81, de 28 de Março de 1990), para que pudesse ser integrado na Agência Europeia do Ambiente. O programa CORINE está na base de criação da EIONET, mencionada no ponto anterior.

Um dos eixos prioritários do programa consistia na inventariação dos biótopos com maior importância para a conservação da natureza na Comunidade. Esse trabalho foi realizado até 1990, e dele resultou uma base de dados com 6000 sítios com importância para a conservação da natureza (CEC, 1991a).

¹⁵³ Regulamento (CEE) n.º 3626/82 do Conselho de 3 de Dezembro de 1982, publicado no *JO L* 384, de 31 de Dezembro de 1982. Este regulamento foi substituído, em 1997, pelo Regulamento CE n.º 338/97 do Conselho, de 9 de Dezembro de 1996 (publicado no *JO L* 61, de 3 de Março de 1997), devido, entre outros fatores, à supressão dos controlos nas fronteiras internas, resultante do mercado interno

¹⁵⁴ Mais recentemente, na sequência de uma alteração ao texto da CITES, que possibilita a adesão à Convenção, anteriormente limitada a Estados, a organizações de integração económica regional constituídas por Estados soberanos, e dotadas de competências para negociar, concluir e aplicar acordos internacionais em matérias abrangidas pela Convenção que os respetivos Estados membros lhes tenham transferido, permitiu a adesão da UE enquanto Parte Contratante da Convenção.

ações que permitam limitar práticas agrícolas nocivas, nomeadamente, através da criação de um sistema de compensação ou de incentivo à adoção de práticas de exploração compatíveis com o ambiente (práticas de agricultura biológica ou de proteção integrada), ou ao abandono de terras para fins ambientais, com o fim de constituir uma rede de zonas de proteção especial (CCE, 1988). Quanto aos procedimentos legislativos, é reafirmada a necessidade de assegurar a aplicação da Diretiva “Aves” em todos os Estados-membros, bem como garantir o cumprimento do regulamento de aplicação da CITES na Comunidade.

Apesar destas iniciativas, a Comissão Europeia refere que na sua vigência, o quarto programa deverá promover desenvolvimentos no domínio da conservação da natureza, nomeadamente, através da criação de um instrumento comunitário, cujo objetivo seja não só proteger as aves, mas também todas as espécies de fauna e de flora, e, de um modo geral, os habitats da vida selvagem (animais e plantas). É assumido que tal instrumento deve constituir uma resposta comunitária a uma fraca execução da Convenção de Berna nos Estados-membros, e que o mesmo deve permitir alcançar os princípios da Estratégia Mundial de Conservação da Natureza. Neste sentido, em 1988, a Comissão Europeia propõe ao Conselho a criação de uma Diretiva comunitária relativa à proteção de habitats, naturais e seminaturais, da fauna e da flora selvagens¹⁵⁵. De modo análogo, em 1988, em resultado do referido fraco cumprimento da Convenção de Berna, o Parlamento Europeu lança um apelo à Comissão Europeia e aos Estados-membros para que incentivem a aplicação da convenção, e para que criem uma diretiva comunitária que a aplique. Tal como qualquer outra parte contratante, a Comunidade tinha a obrigação de tomar as medidas legislativas e administrativas necessárias para implementar a Convenção¹⁵⁶.

Em 1991, findo o programa Ações Comunitárias para o Ambiente (ACE II¹⁵⁷), a Comunidade lança o ACNAT (acrónimo da sua designação em português: “Ações Comunitárias para a Conservação da Natureza”), um instrumento de financiamento específico para a conservação da natureza¹⁵⁸. O ACNAT tinha por objetivo apoiar a implementação da Diretiva, proposta pela Comissão Europeia, de preservação dos habitats, e desse modo expandir as

¹⁵⁵ COM (88) 381 Final de 16 de Agosto de 1988, publicada no *JO C* 247, de 21 de Setembro de 1988.

¹⁵⁶ Resolução A 2-179/88, de 12 de Outubro de 1988, publicada no *JO C* 290, de 14 de Novembro de 1988, p.54.

¹⁵⁷ O ACE I funcionou entre 1984 e 1987, e concedeu apoio a projetos nos seguintes domínios: desenvolvimento de novas tecnologias limpas; desenvolvimento de novas técnicas para medir e monitorizar a qualidade do ambiente natural; e proteção ou restabelecimento de biótopos ameaçados das espécies com particular importância para a Comunidade (espécies essas definidas na Diretiva 79/409/CEE ou Diretiva Aves). Em 1987, o ACE I foi substituído pelo ACE II, que vigorou até 1991. A principal alteração foi a do alargamento do financiamento a projetos nos domínios do desenvolvimento de tecnologias de reciclagem e tratamento de resíduos; desenvolvimento de técnicas de deteção e recuperação de áreas contaminadas por resíduos e/ou substâncias perigosas; proteção e/ou reabilitação de solos ameaçados ou danificados por incêndios e/ou processos de erosão e desertificação.

¹⁵⁸ Regulamento CEE n.º 3907/91 do Conselho de 19 de Dezembro de 1991, publicado no *JO L* 370 de 31 de Dezembro de 1991.

competências da comunidade em matéria de conservação da natureza. A ideia era que as espécies de aves e os seus habitats seriam abrangidos pela Diretiva “Aves”, e que este fundo seria disponibilizado para a proteção de outras espécies animais ou vegetais, e outros habitats. Estava previsto que o ACNAT tivesse a duração de dois anos, mas foi substituído, em 1992, pelo Programa LIFE.

Em 1992, e após algumas alterações efetuadas à proposta inicial¹⁵⁹, é aprovada a Diretiva 92/43/CEE do Conselho de 21 de Maio de 1992¹⁶⁰, também denominada “Diretiva Habitats”. A Diretiva constitui a aplicação da Convenção de Berna no território da UE, mas estende o âmbito do texto da convenção, ao incluir, como objetivo, o assegurar a manutenção da biodiversidade através da conservação dos habitats naturais, e da fauna e da flora selvagens, no território dos Estados-membros¹⁶¹.

Ainda em 1992, tendo não só por base a aprovação desta Diretiva, mas também a proposta da Comissão Europeia¹⁶² para a assinatura da CBD¹⁶³, a UE lança o instrumento que ainda hoje constitui o núcleo da sua política de conservação da natureza e, simultaneamente, o seu enquadramento legal, a rede *Natura 2000*¹⁶⁴.

A partir deste momento, a UE passa a assentar o seu discurso não só na noção de conservação da natureza, mas também na noção de biodiversidade, com consequências desejáveis nas políticas a estabelecer no futuro.

Precisamente, no quinto programa de ambiente, a proteção da natureza aparece associada à biodiversidade, como um dos temas prioritários. O programa refere que a estratégia da UE para a manutenção da biodiversidade será executada, através do ordenamento sustentável dos habitats de grande importância, no território dos Estados-membros e nas zonas vizinhas. Neste âmbito, são estabelecidas três metas a atingir até 2000: a manutenção ou recuperação de habitats e espécies naturais da fauna e da flora selvagens, a um nível adequado de conservação; a criação de uma rede europeia coerente de áreas protegidas (a rede *Natura 2000*); e o controlo estrito do comércio e das práticas abusivas em matéria de espécies selvagens (através do Regulamento de aplicação da CITES).

¹⁵⁹ Para maior aprofundamento consultar COM (90) 59 Final de 14 de Março de 1990 (JO C 195, de 3 de Agosto de 1990, p. 1) e COM (91) 27 Final de 8 de Fevereiro de 1991 (JO C 75, de 20 de Março de 1991, p. 12).

¹⁶⁰ Publicada no JO L 206 de 22 de Julho de 1992.

¹⁶¹ Tal como a Diretiva “Aves”, também a Diretiva “Habitats” sofreu várias alterações, consequência dos sucessivos alargamentos à União. No entanto, as mesmas não implicaram uma revogação do diploma inicial.

¹⁶² COM (92) 186 Final de 26 de Maio de 1992, não publicada no JO.

¹⁶³ A CBD é efetivamente adotada pela União em 1993, através da Decisão do Conselho 93/626/CEE de 25 de Outubro de 1993 (JO L 309 de 13 de Dezembro de 1993), e é ratificada em 21 de Dezembro de 1993.

¹⁶⁴ Como se verá mais adiante, a rede *Natura 2000* resulta da implementação das Diretivas Aves e Habitats, e pretende ser uma rede ecologicamente coerente de áreas protegidas de importância para a União.

Em 1998, no contexto do quinto programa de ambiente, a Comissão Europeia propõe a adoção de uma *Estratégia Comunitária em Matéria de Diversidade Biológica*¹⁶⁵. O intuito desta estratégia era providenciar um enquadramento para o desenvolvimento de políticas e instrumentos, que não só desse cumprimento à CBD, mas integrasse também a biodiversidade na legislação e demais políticas comunitárias. Mais especificamente, a Comissão Europeia define a estratégia em torno de quatro temas centrais: a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica; a partilha dos benefícios resultantes da utilização dos recursos genéticos; a investigação, identificação, monitorização e intercâmbio de informações; e a educação, formação e sensibilização do público. Neste sentido, a implementação da CBD na UE deveria ser feita em duas fases: a primeira consistiria na adoção da referida estratégia como documento de orientação de política a desenvolver; a segunda consubstanciaria a política em ações concretas, através da criação e da implementação de planos de ação.

Em resposta, o Parlamento Europeu¹⁶⁶ aprova a proposta da Comissão Europeia¹⁶⁷ e reconhece que a criação de zonas protegidas proporciona, por si só, proteção insuficiente à diversidade biológica. Mais especificamente, o Parlamento insta, por um lado, a UE a integrar a questão da biodiversidade nos seus diferentes domínios de ação política, e, por outro lado, a Comissão Europeia a fixar, elaborar e concluir os planos de ação propostos na estratégia, e a submetê-los à aprovação do Parlamento Europeu e do Conselho.

Assim, em 2001, a Comissão Europeia propõe ao Conselho e ao Parlamento Europeu a adoção de planos de ação em matéria de biodiversidade, nos seguintes domínios¹⁶⁸: pescas; agricultura; conservação dos recursos naturais¹⁶⁹; cooperação económica, e para o desenvolvimento. A estratégia previa também um plano de ação no domínio da política regional e ordenamento do território, que não foi, todavia, concretizado.

¹⁶⁵ COM (1998) 42 Final de 4 de Fevereiro de 1998, não publicada no JO.

¹⁶⁶ Resolução A4-0347/98 de 20 de Outubro de 1998, publicada no JO C 341 de 9 de Novembro de 1998, p.41.

¹⁶⁷ O Conselho aprova igualmente a *Estratégia Comunitária em Matéria de Biodiversidade* na 2016ª Sessão do Conselho «Ambiente», realizada no Luxemburgo, de 16 a 17 de Junho de 1998.

¹⁶⁸ Os planos são aprovados pelo Conselho, respetivamente na 2359.ª Sessão «Pescas», realizada em Bruxelas, em 18 de Junho de 2001; na 2360.ª Sessão «Agricultura», realizada no Luxemburgo em 19 de Junho de 2001; na 2378.ª Sessão «Ambiente», realizada no Luxemburgo em 29 de Outubro de 2001; e na 2383.ª Sessão «Desenvolvimento», realizada em Bruxelas em 8 de Novembro de 2001. São igualmente aprovados pelo Parlamento Europeu (Resolução P5_TA (2002)0121 de 14 de Março de 2002 publicada no JO C 47E de 27 de Fevereiro de 2003, p.575).

¹⁶⁹ O *Plano de Ação para a Biodiversidade*, tendo em vista a conservação dos recursos naturais centra-se na flora e na fauna selvagens, e nos ecossistemas e habitats que as comportam. Em concreto, é estabelecida como meta geral, a manutenção e o restabelecimento, num estado de conservação favorável, dos habitats naturais e das populações das diferentes espécies de fauna e de flora selvagens que apresentem interesse comunitário. São definidos, como objetivos específicos, a aplicação plena das diretivas “Aves” e “Habitats”, o apoio à criação de redes de áreas classificadas, nomeadamente a rede *Natura 2000*, bem como o apoio financeiro e técnico adequado para a sua conservação e utilização sustentável. No documento, é ainda referido que a rede *Natura 2000* é retratada na Rede *Emerald* para a Europa central e oriental da Convenção de Berna, e que em conjunto as duas redes fazem parte da PEBLDS (CE, 2001c).

Em 2002, na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo, mais de uma centena de líderes mundiais subscrevem o compromisso, consignado na CBD, de «reduzir significativamente a taxa de perda global de biodiversidade até 2010». No seguimento desta decisão, no sexto programa de ambiente, a proteção da natureza e a biodiversidade são novamente estabelecidas como um dos temas centrais. Nesse âmbito, a UE traça o objetivo prioritário de travar o declínio da biodiversidade até 2010. Para tal, são contempladas várias ações, nomeadamente, o alargamento da rede *Natura 2000* aos países candidatos e a sua extensão às áreas não abrangidas pela rede. Mais especificamente, é referido que a política de biodiversidade fora do âmbito da rede *Natura 2000* deverá ser assegurada por uma política específica no domínio da natureza, e pela integração das necessidades da biodiversidade nas políticas agrícola, da pesca, e outras consideradas pertinentes.

Ainda no âmbito do sexto programa de ambiente, e no sentido de definir a estratégia temática para a utilização sustentável dos recursos naturais aí prevista, em 2003, a Comissão Europeia apresenta ao Conselho e ao Parlamento Europeu a comunicação «Para uma Estratégia Temática sobre a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais»¹⁷⁰. A finalidade desta comunicação era lançar uma discussão sobre a criação de um enquadramento para a utilização dos recursos naturais, que apoiasse os objetivos das Estratégias de Lisboa¹⁷¹ e de Gotemburgo¹⁷². No entanto, o documento não propunha metas específicas para atingir esse fim, remetendo a Comissão Europeia a apresentação dessas metas para o momento em que fosse definida uma estratégia definitiva.

Em 2004, sob a égide da presidência irlandesa, a Comissão Europeia organiza uma conferência intitulada «A Biodiversidade e a UE – Manter a vida, manter os meios de subsistência», relativa à meta, estabelecida na Cimeira de Joanesburgo, de travar o declínio da biodiversidade até 2010. Realizada em Malahide, na Irlanda, dela resulta um documento final, «Mensagem de Malahide», no qual são estabelecidos, com um nível sem precedentes de consenso, os objetivos prioritários para dar cumprimento à meta de 2010¹⁷³.

¹⁷⁰ COM (2003) 572 Final de 1 de Outubro de 2003, não publicada no *JO*.

¹⁷¹ A Estratégia de Lisboa, definida no Conselho Europeu extraordinário de Lisboa, de Março de 2000, tinha como objetivo estratégico, para a década seguinte, tornar a economia da UE a economia do conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de assegurar um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social.

¹⁷² A estratégia da UE para o Desenvolvimento Sustentável foi adotada pelo Conselho Europeu de Gotemburgo de Junho de 2001. Com ela, o Conselho acrescenta uma dimensão ambiental à Estratégia de Lisboa relativa ao emprego, à reforma económica e à coesão social (CE, 2001a).

¹⁷³ Da conferência emerge ainda a iniciativa *Contagem Decrescente até 2010*, lançada por uma parceria entre organizações civis (a IUCN, o Comissário para Ambiente da UE, a Presidência Irlandesa) e outros intervenientes na conferência. Esta iniciativa pretendia funcionar como ação de sensibilização para o declínio da biodiversidade mundial, e plataforma para uma monitorização independente dos progressos efetuados no sentido das metas

Um ano depois, é lançada a «Estratégia Temática sobre a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais»¹⁷⁴. Esta estratégia fixa as orientações para a ação da UE num horizonte temporal de 25 anos (2006-2030), e estabelece como objetivo principal a redução dos impactos ambientais em cada etapa do ciclo de vida (extração, utilização e eliminação) dos recursos naturais. O documento destaca a importância da integração das questões ambientais noutras políticas que provocam impactos ambientais associados à utilização dos recursos naturais. A estratégia não fixa, no entanto, metas quantitativas para a “eficácia dos recursos e a redução da utilização de recursos”, tal como previsto no sexto programa de ambiente e na proposta de 2003. A estratégia incide apenas na melhoria do conhecimento, no desenvolvimento de instrumentos de monitorização, e na promoção de abordagens estratégicas em setores económicos específicos, nos Estados-membros e a nível internacional¹⁷⁵.

Em 2006, a Comissão Europeia apresenta a comunicação «Travar a perda da Biodiversidade até 2010 – e mais além: preservar os serviços ecossistémicos para o bem-estar humano», com o objetivo de implementar um «Plano de Ação da UE em Matéria de Biodiversidade até 2010 e Mais Além»¹⁷⁶. Identificadas as duas ameaças específicas à biodiversidade da União, seja a utilização, seja o desenvolvimento irrefletido dos solos e as alterações climáticas, o plano constitui uma nova abordagem na política de biodiversidade, pois é dirigido tanto à União como aos Estados-Membros, especificando os papéis de cada um em relação a cada ação contemplada. Para o efeito, são definidos quatro domínios políticos (biodiversidade na UE; a UE e a biodiversidade global; biodiversidade e alterações climáticas; base de conhecimentos), consubstanciados em dez objetivos prioritários (CE, 2006e).

Em 2007, o Parlamento Europeu aprova um relatório sobre a comunicação da Comissão Europeia, considerando que o «Plano de Ação da UE em Matéria de Biodiversidade até 2010 e Mais Além» será insuficiente para conservar a biodiversidade e apoiar os serviços ecossistémicos a longo prazo, dado o pouco tempo restante para a sua execução efetiva ao

de 2010 (Conclusões da 2593.ª Sessão do Conselho «Ambiente», realizado no Luxemburgo, em 28 de Junho de 2004).

¹⁷⁴ COM (2005) 670 Final de 21 de Dezembro de 2005. A comunicação é composta ainda por dois anexos (SEC 2005 1683 e 1684 de 21 de Dezembro de 2005). Tanto a comunicação, como os seus anexos, não foram publicados no *JO*.

¹⁷⁵ Neste sentido, a estratégia prevê a criação de um centro de dados, gerido pela Comissão Europeia, que reúna toda a informação disponível e relevante sobre os recursos naturais para informar os decisores políticos; o desenvolvimento de indicadores que permitam monitorizar e aferir os progressos realizados com a estratégia; a definição de medidas e programas nacionais nos Estados-membros, sob a orientação de um fórum de alto nível (composto por responsáveis pelo desenvolvimento da política de recursos naturais nos Estados-Membros, representantes da Comissão Europeia e, conforme adequado, outras partes interessadas com especialização e interesse específico nas questões em causa); a criação de um painel internacional, em cooperação com o PNUA da ONU, que formule pareceres científicos independentes sobre a utilização sustentável dos recursos naturais, a nível mundial; e a avaliação dos impactos ambientais da utilização dos recursos naturais no setor económico decorrentes da «Estratégia para o Crescimento e o Emprego».

¹⁷⁶ COM (2006) 216 Final de 22 de Maio de 2006, não publicada no *JO*.

nível da UE e dos Estados-membros¹⁷⁷. Como resultado, o Parlamento convida a Comissão Europeia a encetar um novo processo para conceber um plano de ação a mais longo prazo, que sirva de enquadramento a uma política de biodiversidade também ela mais continuada. De modo análogo, em 2009, o Conselho apela a uma nova visão para a biodiversidade depois de 2010, e a um novo objetivo da UE em matéria de biodiversidade, através da atualização do plano de ação¹⁷⁸.

Em resposta, em Janeiro de 2010, a Comissão Europeia apresenta a comunicação «Opções para uma visão e um objetivo pós-2010 da UE em matéria de biodiversidade», considerando-a um primeiro passo para o desenvolvimento da nova visão e do novo objetivo da UE pós-2010, e para a apresentação de uma nova estratégia nesta matéria¹⁷⁹. Tanto o Conselho, como o Parlamento Europeu aprovam a nova visão, com metas traçadas até 2020¹⁸⁰.

Ainda em 2010, mais precisamente em Outubro, a Comissão Europeia apresenta ao Conselho e ao Parlamento Europeu um relatório de avaliação sobre a «Implementação do Plano de Ação da UE sobre Biodiversidade». O relatório reforça a ideia de continuidade da estratégia para a biodiversidade, ao concluir que, apesar de se terem registado alguns progressos significativos em algumas áreas, o objetivo geral de travar a perda da biodiversidade até 2010 não foi cumprido¹⁸¹. Com base nas conclusões deste relatório e nas decisões resultantes da 10.ª reunião da Conferência das Partes da CBD de Nagoia, a Comissão Europeia propõe, em Maio de 2011, uma estratégia de biodiversidade atualizada, intitulada «O nosso seguro de vida, o nosso capital natural: Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020»¹⁸².

A estratégia é aprovada¹⁸³, com o objetivo central, para 2020, de sustentar a perda de biodiversidade e a deterioração dos serviços ecossistémicos na UE, envidando esforços para, tanto quanto possível, recuperar essa biodiversidade e esses serviços, e, simultaneamente, intensificar o contributo da União para evitar a perda de biodiversidade ao nível mundial. A visão é que *«até 2050, a biodiversidade da UE e os serviços ecossistémicos (...) por ela prestados — o seu capital natural — são protegidos, valorizados e adequadamente recuperados pelo valor intrínseco da biodiversidade e pela sua contribuição essencial para o bem-estar humano e a prosperidade económica,*

¹⁷⁷ Resolução P6_TA(2007)0195, de 22 de Maio de 2007, publicada no JO C 102E de 24 de Abril de 2008, p. 117.

¹⁷⁸ Conclusões da 2928.ª Sessão do Conselho «Ambiente», realizado em Bruxelas, em 2 de Março de 2009.

¹⁷⁹ COM (2010) 4 Final de 19 de Janeiro de 2010, não publicada no JO.

¹⁸⁰ Respetivamente, conclusões da 3002.ª Sessão do Conselho «Ambiente», realizado em Bruxelas, em 15 de Março de 2010; e Resolução P7_TA(2010)0325 de 21 de Setembro de 2010, publicada no JO C 50E de 21 de Fevereiro de 2012, p.19.

¹⁸¹ Para mais informações, cf. CE, 2010b.

¹⁸² COM (2011) 244 Final de 3 de Maio de 2011, não publicada no JO.

¹⁸³ Respetivamente, conclusões da 3103.ª Sessão do Conselho «Ambiente», realizado no Luxemburgo, em 21 de Junho de 2011; conclusões da 3139.ª Sessão do Conselho «Ambiente», realizado em Bruxelas, em 19 de Dezembro de 2011; e Resolução P7_TA(2012)0146, de 20 de Abril de 2012, publicada no JO C 258E de 7 de Março de 2013, p.99.

de modo a serem evitadas alterações catastróficas causadas pela perda de biodiversidade» (CE, 2011: 2).

Assim, a Estratégia de Biodiversidade inclui seis metas interdependentes, mas ligadas entre si, que respondem à finalidade do objetivo central para 2020. Cada uma delas aborda uma questão específica, a saber: aplicar integralmente as Diretivas “Aves” e “Habitats” (meta 1); manter e recuperar os ecossistemas e os serviços associados, e implementar a infraestrutura verde (meta 2); reforçar a contribuição da agricultura e das florestas para a biodiversidade (meta 3); assegurar o uso sustentável dos recursos haliêuticos (meta 4); combater as espécies exóticas invasivas (meta 5); e intensificar o contributo da UE para enfrentar a crise global da biodiversidade (meta 6). Cada meta é ainda segmentada num conjunto de ações a desenvolver, destinadas a dar resposta aos desafios específicos de cada ação (CE, 2011).

A aprovação do Sétimo programa de ambiente, em finais de 2013, estabelece como primeiro objetivo prioritário, a proteção, a conservação e o reforço do capital natural da União. Neste sentido, são estabelecidas metas, a atingir até 2020, com vista à proteção e à gestão sustentável do território da União. Para o efeito, os Estados-membros devem assegurar a aplicação plena e integral das Diretivas “Aves” e “Habitats”, mas também de outras Diretivas ambientais com implicações no capital natural. Igualmente, os Estados-membros devem reforçar a aplicação da Estratégia de Biodiversidade para 2020, e atingir os objetivos nela fixados, para que a União possa cumprir o seu objetivo central em termos de biodiversidade.

4.5 A estratégia pan-europeia para a conservação da natureza e da biodiversidade

Tradicionalmente, as políticas de conservação da natureza têm estado associadas à proteção de espécies raras ou ameaçadas, ou à proteção de habitats prístinos e paisagens de grandeza espetacular e cénica (Kuijken, 2004). Foi neste contexto que, ao longo de mais de um século, um número sempre crescente de locais de valor excecional foi classificado em áreas protegidas.

Inicialmente, as políticas estavam mais vocacionadas para a conservação de determinadas espécies e habitats, no que se denomina uma perspetiva setorial de conservação da natureza, dando origem à produção de listas (os Livros Vermelhos) formais de espécies consideradas meritórias de proteção ativa (Haslett, 2004); estas listas também constituíam os objetivos dos acordos internacionais clássicos (Kuijken, *idem*). Mais recentemente, o termo “conservação” alargou-se ao conceito de biodiversidade, implicando a conservação de todos os organismos vivos e de todos os ecossistemas. Esta mudança de perspetiva implicou novos processos de cooperação política internacional, diferentes dos

estabelecidos até então. É reconhecida a necessidade de uma ação internacional concertada para travar a perda da biodiversidade global, nacional e regional, e é neste contexto que, em 1992, é adotada a CBD¹⁸⁴. Mais especificamente, é entendido que a classificação de áreas protegidas *per se* não é suficiente para a conservação da natureza e para a manutenção da biodiversidade, sendo igualmente necessário estender as medidas de conservação e de gestão da diversidade biológica aos territórios contíguos às áreas protegidas – conservação *in-situ* (artigo 8.º da CBD).

As políticas orientadas para gestão das áreas protegidas como “ilhas” começam a ser substituídas por políticas de planeamento com pendor para o *networking* espacial (Samways *et al.*, 2010), em conformidade com o paradigma moderno de “área protegida”, mencionado no capítulo anterior. Ou seja, as áreas protegidas passam a ser planeadas como parte de um sistema local, regional, nacional e internacional, e desenvolvidas em rede – com zonas centrais e zonas “tampão”, ligadas entre si por corredores verdes (Phillips, 2003).

As políticas de *networking* espacial e as estratégias de conservação, que incluem, ou reconhecem, a biodiversidade externa às áreas protegidas, implicam a aceitação de que a conservação da biodiversidade se integra em todos os aspetos da sociedade, e, como tal, os processos de planeamento nela deverão estar envolvidos (Haslett *et al.*, 2010). Paralelamente, tem surgido um interesse crescente nas estratégias e políticas de conservação da biodiversidade, que envolvam a provisão sustentável de serviços ecossistémicos, nomeadamente, através do estabelecimento de redes ecológicas ou corredores ecológicos de grande escala (Haslett *et al.*, 2010; Samways *et al.*, 2010).

A partir dos anos 90, também na Europa as redes ecológicas se tornam uma questão particular na conservação da natureza, por, em muitas regiões do Continente europeu, as áreas protegidas serem demasiado pequenas e fragmentadas para poderem ser bem-sucedidas sem o apoio de outras áreas não protegidas (Jongman, 1995; Jongman *et al.*, 2011).

Inicialmente desenvolvidas numa lógica de proteção localizada, através da criação de áreas protegidas, as políticas de conservação europeias têm evoluído para sistemas de planeamento orientados para a conservação da natureza e da biodiversidade (Jongman, *idem*; Jongman *et al.*, 2004). De facto, nas últimas décadas, em toda a Europa, a fragmentação da paisagem e dos habitats tem sido apontada como problema central na manutenção da biodiversidade do Continente (EEA, 2007; 2011; Jongman *et al.*, 2011; Kuijken, 2004), levando

¹⁸⁴ Conforme referido no capítulo anterior, a CBD constitui o primeiro acordo global sobre conservação e uso sustentável da biodiversidade. Trata-se de um instrumento legal internacional que declara os direitos e as obrigações das partes contratantes relativamente à cooperação científica, técnica e tecnológica. Por estas razões, a CBD constitui um marco no direito internacional: primeiro, porque se trata de um instrumento legal vinculativo; segundo, porque passa a servir de enquadramento legal para as estratégias internacionais de conservação.

à aplicação de medidas de conservação não apenas em áreas protegidas, mas também nos territórios circundantes, por forma a possibilitar o movimento das espécies e organismos, bem como a criação de redes de ecossistemas funcionais. Na prática, isto implica uma conservação da natureza integrada em sistemas de planeamento do território, através do desenvolvimento de estruturas espaciais coerentes, mais especificamente, através do estabelecimento de redes ecológicas ou corredores ecológicos (Jongman, 1995). Analogamente, alguns estudos revelam que as redes ecológicas ou os corredores ecológicos de grande escala podem desempenhar um papel importante de mitigação, tanto na conservação da biodiversidade, como no fornecimento de serviços ecossistémicos, adicionando mais-valias às práticas tradicionais de conservação (Haslett *et al.*, 2010; Samways *et al.*, 2010).

O CoE foi o precursor de uma política europeia de planeamento da conservação da natureza, através de iniciativas como a atribuição do “Diploma Europeu de Áreas Protegidas” (1965), a criação da Rede Europeia de Reservas Biogenéticas (1976), e a recomendação, adotada no âmbito da Convenção de Berna, que incentivava a conservação de áreas naturais externas às áreas protegidas, através do estabelecimento de corredores ecológicos (1991)¹⁸⁵. Mas, é em 1995 que, ao propor a PEBDLS¹⁸⁶, o CoE reconhece a importância de uma abordagem integrada da conservação, não só através da proteção de áreas naturais ou espécies individuais ameaçadas, mas também pela integração das ações de conservação num contexto regional mais amplo, abrangendo tanto características da paisagem, como pequenos elementos de origem natural e/ou antrópica (Kuijken, 2004). Na UE, e como se verá adiante, só com a adoção da Diretiva “Habitats” (1992) é que a ideia de planeamento da conservação da natureza emerge, dando origem à criação da rede *Natura 2000*¹⁸⁷.

A implementação da PEBDLS tem como objetivo principal a criação da PEEN, uma rede ecológica pan-europeia que constitui um dos principais instrumentos de execução do objetivo da estratégia de conservação e gestão dos ecossistemas, habitats, espécies e paisagens, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável. Mais especificamente, a PEEN pretende garantir que um conjunto completo de ecossistemas, habitats, espécies e paisagens de importância europeia são conservadas; que a área dos habitats tem a dimensão necessária para colocar as

¹⁸⁵ Recomendação n.º 25 (1991), adotada pelo Comité Permanente da Convenção de Berna, em 6 de Dezembro de 1991.

¹⁸⁶ Em 1995, na terceira reunião ministerial pan-europeia *An Environment for Europe*, realizada em Sófia, o CoE propõe a PEBDLS, com o intuito de reforçar as políticas de ambiente, conservação da natureza e biodiversidade no Continente. A PEBDLS é acolhida e apoiada por todos os Ministros do Ambiente da Europa, e é instituída como quadro para a conservação da diversidade biológica e da paisagem europeias (UNECE, 1995).

¹⁸⁷ Apesar de a PEBDLS ser uma iniciativa coordenada pelo CoE, é igualmente perfilhada pela UE. Nas conclusões da 1873.ª sessão do Conselho «Ambiente», realizado no Luxemburgo, em 6 de Outubro de 1995, o Conselho «concorda em subscrever em Sófia a estratégia pan-europeia para a Diversidade Biológica e Paisagística, elaborada sob os auspícios do Conselho da Europa, como enquadramento para a preservação da diversidade biológica e paisagística, e regista que a UE será representada nesta estratégia pelo programa *Natura 2000*».

espécies num estado de conservação favorável; que existem oportunidades suficientes para a dispersão e migração das espécies; que as zonas danificadas dos principais sistemas ambientais são restauradas; e que os principais sistemas ambientais são protegidos de potenciais ameaças (UNECE, 2003).

A PEEN constitui um quadro conceptual não vinculativo, que visa aumentar a conectividade ecológica em toda a Europa, através da promoção de sinergias entre as políticas de natureza, ordenamento do território, e desenvolvimento urbano e rural em todas as escalas (CoE, 2003). É constituída por três componentes, por forma a facilitar a dispersão e a migração das espécies: áreas centrais (para fornecer as condições ambientais para a conservação de ecossistemas importantes, habitats e populações de espécies); corredores ecológicos (para interligar as áreas centrais); e zonas “tampão” (para proteger a rede de impactos prejudiciais). A sua criação é sustentada por dispositivos e mecanismos legais de várias convenções e acordos internacionais – como a Convenção de Ramsar, o programa MaB, ou Convenção de Bona – ou acordos regionais – como a Convenção de Berna, a Convenção Alpina¹⁸⁸ ou a Convenção dos Cárpatos¹⁸⁹ (Bennett, 2002; CoE, 2012). Ao nível nacional, os países contribuem para a PEEN através dos seus sistemas de áreas protegidas (EEA, 2007). No entanto, é entendido que os dois principais instrumentos para a execução da PEEN são a rede *Emerald* do CoE e a rede *Natura 2000* da UE (CoE, 2012; UNECE, 2003).

Até ao presente, as áreas centrais da PEEN já foram formalmente assinaladas como áreas protegidas, por exemplo, através dos sítios Ramsar, dos sítios Património Mundial, das reservas da biosfera, das reservas biogenéticas, das áreas *Natura 2000* (EEA, 2007), ou da rede *Emerald*, ainda em fase embrionária. A implementação efetiva de corredores ecológicos e zonas “tampão” exige uma combinação entre as políticas de conservação da natureza, ordenamento do território e outras (agrícola, florestal etc.), pois a conservação da natureza não é a única função, e raramente é a prioritária, nos sistemas de planeamento, entrando em conflito com outros usos do território (Jongman *et al.*, 2004). No entanto, mapas indicativos da

¹⁸⁸ A Convenção Alpina é um acordo internacional entre os países da região dos Alpes (Alemanha, Áustria, Eslovénia, França, Itália, Liechtenstein, Mónaco e Suíça) e a UE, para promover o desenvolvimento sustentável na região. A Convenção Alpina foi aberta à assinatura em 1991, e entrou em vigor em 1995. Os seus objetivos abrangem as dimensões ambiental, cultural, económica e social. Incluem a proteção do meio ambiente, a preservação das tradições culturais, bem como o reconhecimento, através da implementação de protocolos e declarações, das características específicas da região para além das fronteiras nacionais. No âmbito da convenção, foi criada a **Alpine Network of Protected Areas - ALPARC** (Rede Alpina de Áreas Protegidas). Mais informações em <http://www.alparc.org/the-alparc-network>.

¹⁸⁹ A Convenção do Cárpatos é um acordo internacional entre sete países (Eslováquia, Hungria, Polónia, República Checa, Roménia, Sérvia e Ucrânia), adotado em 2003, em Kiev, na quinta reunião ministerial pan-europeia *An Environment for Europe*. Este acordo entrou em vigor em 2006 e, a par da convenção alpina, constitui o segundo tratado sub-regional para a proteção do ambiente e desenvolvimento sustentável de uma área de montanha na Europa. Nesse âmbito, foi criada a **Carpathian Network of Protected Areas** (Rede Carpatiana de Áreas Protegidas). Mais informações em <http://www.carpathianparks.org/>.

PEEN para três regiões da Europa (Europa Central e Oriental, Europa Ocidental e Sudeste da Europa) sublinham a necessidade de uma abordagem transfronteiriça, no estabelecimento e manutenção dos corredores ecológicos (Jongman e Simeonova, 2010; Jongman *et al.*, 2011).

4.5.1 A rede *Emerald*

Conforme referido anteriormente, a rede *Emerald* resulta da adoção, em Junho de 1989, de quatro diplomas aprovados pelo Comité Permanente da Convenção Berna: Resolução n.º 1 (1989) de 9 de Junho, e Recomendações n.º 14, n.º 15 e n.º 16 (1989) de 9 de Junho. A Resolução n.º 1 remete para as disposições relativas à conservação dos habitats no âmbito da Convenção. A Recomendação n.º 14 incide na conservação dos habitats de espécies ameaçadas e conservação dos habitats naturais ameaçados; a Recomendação n.º 15 diz respeito à conservação dos habitats naturais em perigo; e a Recomendação n.º 16 refere-se à criação de Áreas de Especial Interesse para a Conservação (ASCI)¹⁹⁰.

Apesar de a criação da rede *Emerald* ter sido aprovada em 1989, a sua execução só começou em 1998. Primeiro, com a adoção da Resolução n.º 3 (1996) de 26 de Janeiro, relativa à criação da PEEN; posteriormente, com a aprovação da Resolução n.º 5 (1998) de 4 de Dezembro, referente às regras para a criação de uma rede de ASCI (a rede *Emerald*). Conforme referido acima, este atraso deveu-se a dois acontecimentos, a queda do Muro de Berlim e a implementação da Convenção de Berna na UE.

A participação na rede *Emerald* é opcional, na medida em que os diplomas que lhe estão na base não são vinculativos. No entanto, as obrigações das partes contratantes assentam em requisitos rigorosos e claramente estabelecidos na Convenção, e contemplados no direito internacional obrigatório (CoE, 2012). A adoção da Convenção de Berna pelos Estados-membros da UE é concretizada através do cumprimento integral das Diretivas “Aves” e “Habitats”. E as exigências da Convenção em relação à conservação dos habitats são realizadas por estes países através da designação de áreas *Natura 2000*. Mais especificamente, e de acordo com a Resolução n.º 5 (1998), as partes contratantes que são Estados-Membros

¹⁹⁰ Os quatro diplomas têm por base o artigo 4.º da Convenção que prescreve que cada parte contratante adote as medidas legislativas e administrativas adequadas e necessárias para garantir a conservação dos habitats da flora e as espécies da fauna selvagens, especialmente as especificadas nos Anexos I e II, e a preservação dos habitats naturais ameaçados de extinção (alínea 1); que as partes contratantes nas suas políticas de planeamento e desenvolvimento tenham em conta as exigências de conservação das áreas protegidas nos termos do número anterior, de modo a evitar ou minimizar, tanto quanto possível, qualquer deterioração das mesmas (alínea 2); que as partes contratantes se comprometam a dar especial atenção à proteção de áreas que são de importância para as espécies migradoras enumeradas nos Anexos II e III e que estão devidamente identificadas nas rotas de migração (alínea 3); que as partes contratantes se comprometam a coordenar os seus esforços para a proteção apropriada dos habitats naturais referidos neste artigo, quando estejam situados em zonas de fronteira (alínea 4).

da UE contribuem para a rede *Emerald* através da rede *Natura 2000*, pelo que as disposições das Diretivas “Aves” e “Habitats” são os únicos procedimentos que se aplicam a estes países.

De facto, a construção da rede *Emerald* tem beneficiado substancialmente do trabalho desenvolvido pela UE na rede *Natura 2000*. A metodologia de constituição da rede tem-se inspirado nos exemplos e boas práticas da rede *Natura 2000*. Assim, em 2006, e com o objetivo de garantir uma plena complementaridade e coerência entre as duas redes, o Grupo de Especialistas em Áreas Protegidas e Redes Ecológicas¹⁹¹ recomendou que a avaliação das áreas *Emerald*, propostas pelas partes contratantes, se devia basear nas mesmas regras e procedimentos utilizados para o desenvolvimento da rede *Natura 2000*, ou seja, utilizando uma abordagem biogeográfica (CoE, 2012).

Além disso, a designação de áreas *Emerald* serviu de preparação ao processo de pré-adesão à UE da Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa e Roménia. Antes da sua adesão, estes países implementaram projetos-piloto *Emerald*, como parte de um trabalho preparatório para aplicar antecipadamente as Diretivas “Aves” e “Habitats”, e criar a rede *Natura 2000* nos seus territórios. Essa possibilidade levou a uma estreita cooperação entre o CoE e a UE, no que se refere a questões técnicas e financeiras decorrentes da construção de ambas as redes (CoE, 2012).

Atualmente, os esforços para o estabelecimento da rede *Emerald* estão concentrados nos países contratantes da Convenção de Berna, vizinhos da UE, na medida em que a rede estende os critérios de conservação da natureza e da biodiversidade da UE aos países fora da União, numa perspetiva de pan-europeização destas políticas. Assim, os outros países envolvidos na constituição da rede *Emerald* são a Islândia, Noruega, Suíça (Europa Ocidental); Bielorrússia, Moldávia, Federação Russa e Ucrânia (Europa Central e Oriental); Albânia, Bósnia-Herzegovina, Montenegro, antiga República Jugoslava da Macedónia, Sérvia, Turquia (Sudeste e Leste da Europa); e Arménia, Azerbaijão e Geórgia (Sul do Cáucaso). A implementação da rede *Emerald* também abrange os países africanos contratantes da Convenção de Berna, mas a análise aqui apresentada só incide nos países europeus.

▪ O Estado da Questão

A designação de áreas protegidas ao abrigo da rede *Emerald* começou em 1999, através dos já referidos projetos-piloto iniciados nos países candidatos à UE. Posteriormente,

¹⁹¹ A adoção da Resolução n.º 3 (1996) de 26 de Janeiro deu também origem à criação de um grupo de especialistas, com o objetivo de realizar as atividades necessárias à construção da PEEN (alínea 3). Em 2008, na 28.ª reunião do Comité Permanente da Convenção de Berna, o grupo passou a ser designado por *Group of Experts on Protected Areas and Ecological Networks*.

entre 2005 e 2008, o CoE implementou um programa de desenvolvimento da rede *Emerald* no Sudeste da Europa, dando continuidade aos projetos-piloto iniciais. Este programa foi direcionado para os países do Sudeste e Leste da Europa: Albânia, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Montenegro, Antiga República Jugoslava da Macedónia e Sérvia. O seu objetivo geral consistia em identificar 100% de áreas potenciais *Emerald* nesses países. O programa beneficiou de apoio financeiro da EEA, na medida em que, à semelhança dos primeiros projetos-piloto, constituiu um importante instrumento para a preparação dos países candidatos na implementação da rede *Natura 2000*.

Em 2009, foi lançado um programa conjunto com a UE, por um período de três anos, a fim de desenvolver substancialmente a rede *Emerald* nos seguintes países: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia, Ucrânia e a parte europeia da Federação Russa. O objetivo deste Programa foi a identificação de 100% de áreas potenciais *Emerald* nos três países do Sudeste do Cáucaso e na Moldávia, 80% na Ucrânia, e 50% na Bielorrússia e Federação Russa. Em 2012, teve início o segundo programa conjunto entre os dois organismos, cuja duração será de quatro anos. Este programa é igualmente dirigido aos sete países do primeiro programa, e tem como objetivos: facilitar a identificação de todas as potenciais áreas *Emerald* nos países-alvo; avaliar a suficiência de áreas *Emerald* propostas em todos os países-alvo (identificadas no primeiro programa e no presente), a fim de garantir, a longo prazo, a sobrevivência das espécies e habitats da Convenção de Berna; apoiar os países-alvo na implementação das suas obrigações para com a CBD e os *Aichi Biodiversity Targets* (em particular a meta 11); e contribuir para harmonização dos critérios de conservação da natureza dos países-alvo com os da Convenção de Berna e da UE, no intuito de completar o estabelecimento da PEEN até 2020¹⁹².

De acordo com o calendário para a sua implementação, a rede será desenvolvida em três fases: a fase I (1996-2014), de identificação de potenciais áreas *Emerald*; a fase II (2011-2017), de avaliação das zonas naturais propostas, seguida da sua nomeação oficial como áreas candidatas à rede *Emerald*; e a fase III (2013-2020), de designação oficial das áreas *Emerald* e implementação de medidas de gestão e monitorização no âmbito da criação da PEEN (CoE, 2010; EEA, 2012).

Até Dezembro de 2015, a rede *Emerald* era composta por 37 áreas protegidas, todas na Suíça (CoE, 2014). Apesar de estas constituírem as primeiras áreas protegidas a integrar oficialmente a rede, mais de 2000 áreas, distribuídas por treze países europeus, estão oficialmente nomeadas como candidatas (CoE, 2015).

¹⁹² Para mais informações, consultar <http://www.coe.int/en/web/bern-convention/emerald-network-reference-portal>.

4.5.2 A rede *Natura 2000*

Como já referido, a rede *Natura 2000* resulta da adoção das Diretivas “Aves” e “Habitats”, as quais constituem diplomas vinculativos.

A Diretiva “Aves” destina-se, passe a redundância, a proteger as aves que vivem naturalmente em estado selvagem no território dos Estados-membros, bem como os seus ovos, ninhos e habitats (artigo 1.º)¹⁹³.

De forma geral, os Estados-membros instituem um regime de proteção de todas as espécies de aves, que compreende, entre outras atividades, a proibição de as matar, ou de as capturar intencionalmente, qualquer que seja o método utilizado; de destruir ou danificar intencionalmente os seus ninhos e os seus ovos, ou de colher os seus ninhos; de recolher os seus ovos na natureza, e de os deter, mesmo vazios; de as perturbar intencionalmente, nomeadamente, durante o período de reprodução e de dependência; de deter as aves das espécies cuja caça e captura não sejam permitidas (artigo 5.º). Para o efeito, têm que classificar como Zonas de Proteção Especial (ZPE), os territórios marítimos e terrestres considerados mais apropriados, em número e em extensão, para a conservação das espécies que constam do anexo I da Diretiva – espécies ameaçadas de extinção; espécies vulneráveis a certas alterações dos seus habitats; espécies consideradas raras ou outras espécies cujo habitat seja único (artigo 4.º, alínea 1). O diploma refere ainda que medidas semelhantes devem ser aplicadas a espécies migratórias que não constam do anexo I, mas cuja ocorrência no território dos Estados-membros seja regular (artigo 4.º, alínea 2). É permitida a caça de espécies que constam do anexo II, mas um certo número de restrições limita a sua prática (artigo 7.º).

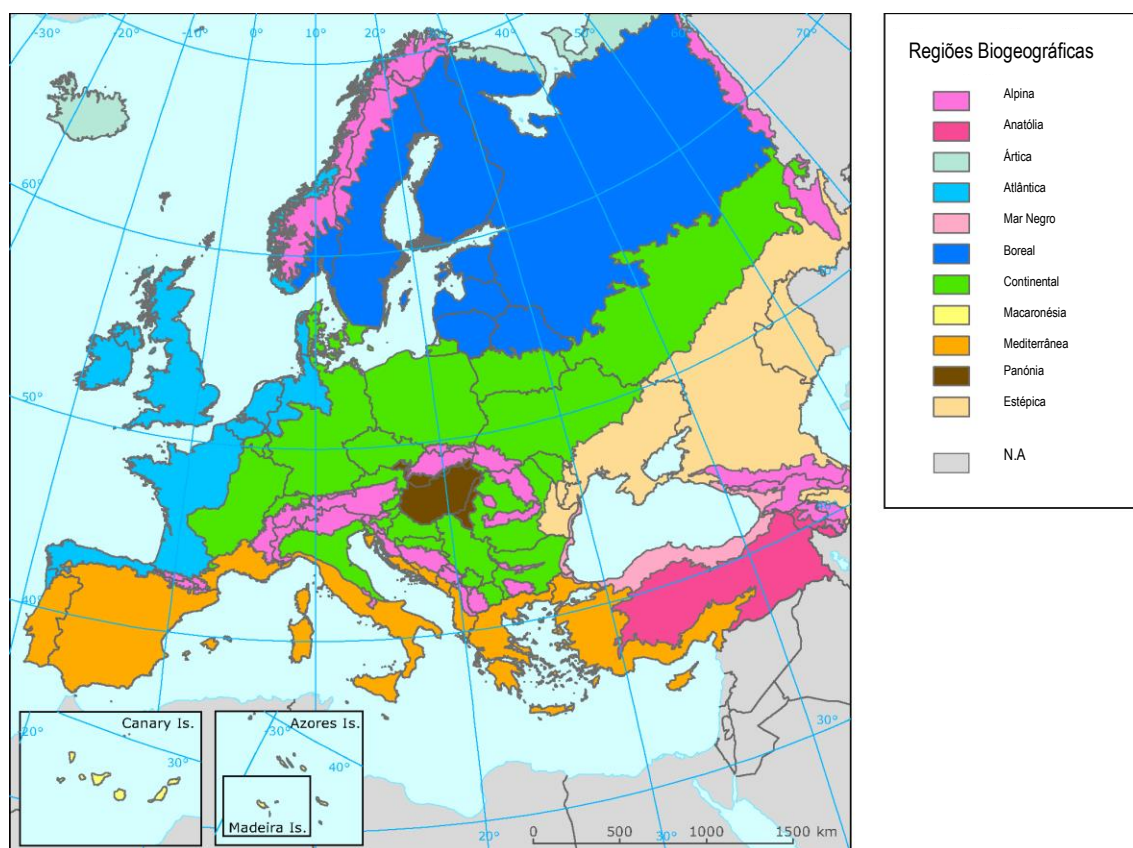
Com a adoção da Diretiva “Habitats”¹⁹⁴, o âmbito da política de conservação da natureza alarga-se, passando a incluir outros habitats naturais, bem como a fauna e a flora selvagens ameaçadas. A Diretiva tem por objetivo favorecer a manutenção da biodiversidade, através da conservação dos habitats naturais, da fauna e da flora selvagens no território dos Estados-membros (artigo 2.º). Para o efeito, é estabelecida para cada uma das regiões biogeográficas da União, uma rede de Zonas Especiais de Conservação (ZEC), que compreende os locais que abranjam um ou vários tipos de habitats naturais prioritários que figuram no anexo I, ou uma ou várias espécies prioritárias que constam do anexo II da Diretiva (artigo 3.º, alínea 1)¹⁹⁵.

¹⁹³ Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de Novembro de 2009.

¹⁹⁴ Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992.

¹⁹⁵ ZEC: «Um sítio de importância comunitária designado pelos Estados-membros por um acto regulamentar, administrativo e/ou contratual em que são aplicadas as medidas necessárias para a manutenção ou o

Figura 9 – Regiões Biogeográficas da Europa - 2011



Fonte: European Environment Agency, em <http://www.eea.europa.eu/>.

Notas: Mapa atualizado em Outubro de 2012.

Atualmente, a Diretiva “Habitats” divide a UE em nove regiões biogeográficas¹⁹⁶: Alpina, Atlântica, Boreal, Continental, Estépica, Macaronésia, Mediterrânea, Mar Negro e Panónia. As regiões Anatólia e Ártica, que constituem as restantes regiões biogeográficas do Continente, abrangem Estados-membros do CoE, pois a mesma lógica serve de suporte à designação de áreas *Emerald*. Cada região apresenta características próprias no que respeita à vegetação, ao clima e à geologia.

Como se pode observar no mapa, a distribuição dos países da UE por cada região é a seguinte:

- **Alpina:** Alemanha, Áustria, Bulgária, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Finlândia, França, Itália, Polónia, Roménia, Suécia;
- **Atlântica:** Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Irlanda, Países-Baixos, Portugal; Reino Unido;

restabelecimento do estado de conservação favorável, dos habitats naturais e/ou das populações das espécies para as quais o sítio é designado» (artigo 1.º, alínea I).

¹⁹⁶ Quando a diretiva foi adotada, a UE apenas estava dividida em cinco regiões biogeográficas (alpina, atlântica, continental, macaronésia e mediterrânea), os sucessivos alargamentos fizeram com que fossem incluídas novas regiões biogeográficas ao território da União.

- **Boreal:** Estónia, Finlândia, Letónia, Lituânia, Suécia;
- **Continental:** Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Dinamarca, Eslovénia, França, Itália, Luxemburgo, Polónia, República Checa, Roménia, Suécia;
- **Estépica:** Roménia;
- **Macaronésia:** Espanha, Portugal;
- **Mediterrânea:** Chipre, Croácia, Espanha, França, Grécia, Itália, Malta, Portugal;
- **Mar Negro:** Bulgária, Roménia;
- **Panónia:** Croácia, Eslováquia, Hungria, República Checa, Roménia.

A designação das ZEC é feita em três etapas. Na primeira, cada Estado-Membro elabora, segundo critérios científicos estabelecidos no anexo III, uma lista de sítios que abriguem habitats naturais, e espécies animais e vegetais selvagens, que constam dos anexos I e II (artigo 4.º, alínea 1). Com base nessas listas nacionais, e em concertação com cada Estado-Membro, a Comissão Europeia aprova uma lista dos “Sítios de Importância Comunitária” (SIC), para cada uma das regiões biogeográficas da UE (artigo 4.º, alínea 2) ¹⁹⁷. No prazo máximo de seis anos após a seleção de um sítio como SIC, o Estado-Membro em causa designa esse sítio como ZEC (artigo 4.º, alínea 4).

A adoção da Diretiva “Habitats” dá assim origem à rede *Natura 2000*¹⁹⁸ que pretende ser uma rede ecológica europeia coerente de áreas protegidas, e cujos objetivos fundamentais são a manutenção da biodiversidade; a proteção e a conservação dos habitats de espécies de aves, dos habitats naturais, e dos habitats de espécies da flora e da fauna, considerados ameaçados ou significativos no espaço da União, assegurando-lhes um estatuto de conservação favorável. Tendo em vista a execução destes objetivos, aos Estados-membros compete listar ZPE, no âmbito da Diretiva “Aves”, e SIC, ao abrigo da Diretiva “Habitats”. A partir das várias listas nacionais de SIC, serão posteriormente selecionadas ZEC¹⁹⁹.

Se, de início, o foco da política de conservação incidia essencialmente na classificação de áreas protegidas terrestres, mais recentemente, a UE tem desenvolvido ações para a proteção das águas e dos ecossistemas marinhos, e a designação de áreas protegidas marinhas. Nomeadamente, a adoção da Diretiva-Quadro da Água (Diretiva 2000/60/CE do

¹⁹⁷ SIC: «um sítio que, na ou nas regiões biogeográficas a que pertence, contribua de forma significativa para manter ou restabelecer um tipo de habitat natural do anexo I ou uma espécie do anexo II, num estado de conservação favorável (...) e/ou contribua de forma significativa para manter a diversidade biológica na região ou regiões biogeográficas envolvidas» (artigo 1.º, alínea k).

¹⁹⁸ Desde 2013, o dia 21 de Maio, dia da adoção da diretiva, é celebrado como o *Dia Natura 2000*.

¹⁹⁹ As ZPE destinam-se a proteger 193 espécies e subespécies de aves (fonte: anexo I da Diretiva “Aves”). As ZEC visam conservar 806 tipo de habitats, 897 animais e 817 plantas (fonte: CE, 2010e) (Estes números não contemplam a adesão da Croácia).

Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000²⁰⁰), que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água, com o objetivo de criar um enquadramento para a proteção das águas de superfície interiores, das águas de transição, das águas costeiras e das águas subterrâneas; ou ainda a adoção da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (Diretiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Junho de 2008²⁰¹), que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política para o meio marinho. Com a adoção da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha, a UE definiu que os programas desenvolvidos nesse âmbito devem incluir medidas de proteção espacial que contribuam para redes coerentes e representativas das áreas marinhas protegidas, e que cubram, de forma adequada, a diversidade dos ecossistemas que as constituem, designadamente ZEC - em aplicação da Diretiva “Habitats” -, ZPE - em aplicação da Diretiva “Aves” -, e áreas marinhas protegidas, tal como acordado pela UE ou pelos Estados-Membros, no quadro de acordos internacionais ou regionais de que sejam partes contratantes (artigo 13.º).

Neste seguimento, nos últimos anos tem havido um incremento na designação de SIC marinhos²⁰².

▪ O Estado da Questão

Atualmente, a *Natura 2000* cobre cerca de 18% do território terrestre e 4% do território marinho da UE28, num total de 27.384 áreas protegidas (SIC e ZPE)²⁰³. A rede não se encontra, todavia, completa.

Tabela 13 – Barómetro rede Natura 2000

Natura 2000 (SIC e ZPE)			Natura 2000 Terrestre				Natura 2000 Marinha			
N.º Total de Áreas	Superfície Total (Km²)	Superfície Terrestre (%)	N.º Total de SIC	Superfície (Km²)	N.º Total de ZPE	Superfície (Km²)	N.º Total de SIC	Superfície (Km²)	N.º Total de ZPE	Superfície (Km²)
27 393	1 106 612,96	18,1	22888	601 638,96	5 288	537 140,81	2 313	245 855,93	1 031	180 183,83

Fonte: Estatísticas do Eurobarómetro *Natura 2000* (EC, 2016).

Notas: Valores em Dezembro de 2014.

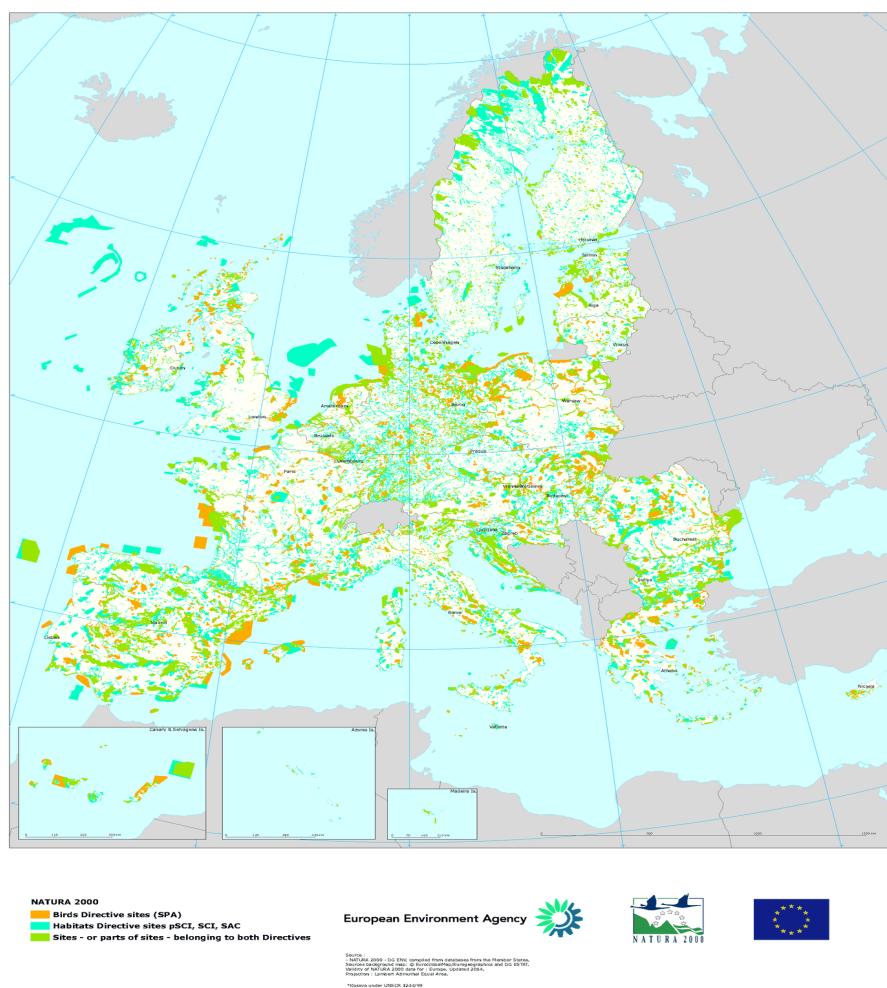
²⁰⁰ Publicada no JO L 327, de 22 de Dezembro de 2000.

²⁰¹ Publicada no JO L 164, de 25 de Junho de 2008.

²⁰² Em 2008, os SIC marinhos cobriam uma área total de 92.893 Km² (UE27), em 2013 cobriam 251,565 Km² (UE28) – Eurostat, Estatísticas do Ambiente, subtema Biodiversidade.

²⁰³ As áreas protegidas da rede *Natura 2000* podem ser classificadas simultaneamente (total ou parcialmente), ao abrigo das duas Diretivas (Aves e Habitats). Neste sentido, o valor apresentado é um valor corrigido, de modo a evitar sobreposições (EC, 2015).

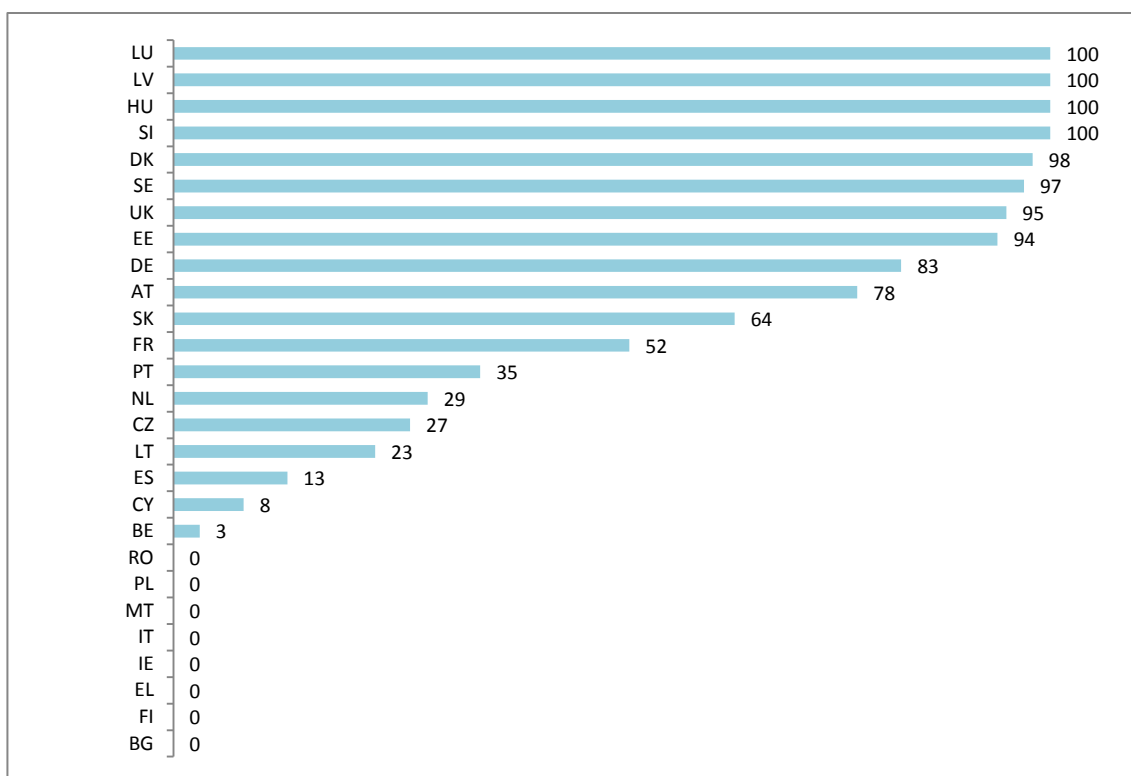
Figura 10 – Rede Natura UE28



Fonte: European Environment Agency, em <http://www.eea.europa.eu/>.
Notas: Mapa atualizado em Setembro de 2015.

O ano de 2004 foi, inicialmente, o ano estipulado para a conclusão da rede *Natura 2000*. No entanto, até finais de 2012, apenas quatro Estado-membros, Eslovénia, Hungria, Letónia e Luxemburgo, tinham procedido à classificação da totalidade dos SIC em ZEC (Figura 11).

Figura 11 – Proporção de SIC que foram classificados em ZEC por Estado-membro (%) - 2012



Fonte: EEA, 2015.

Notas: A Finlândia e a Roménia não reportaram o número total de ZEC. A Grécia não apresentou o relatório que está na base da publicação da EEA. Valores a 31 de Dezembro de 2012.

A evolução na designação de ZPE e SIC foi, inicialmente, lenta, pelo que as listas por região biogeográfica não estão encerradas, e têm sofrido constantes atualizações (inclusão de novas áreas, ou atualização das já existentes).

As razões para o facto de a rede *Natura 2000* ainda não estar totalmente estabelecida são as mais diversas. Essencialmente, prendem-se com a diferença e a inconsistência na implementação das Diretivas “Aves” e “Habitats” por parte dos países. Vários têm sido os processos penais apresentados pela Comissão Europeia ao Tribunal Europeu de Justiça contra alguns Estados-membros²⁰⁴. No caso de designação de ZPE, os processos dizem respeito à classificação insuficiente de áreas, ou à classificação de áreas muito pequenas. No que se refere à designação de SIC, os processos remetem para a classificação tardia e insuficiente de áreas (Beijen, 2009). Se, com a Diretiva “Aves” a designação de áreas protegidas cabe, única e exclusivamente, aos Estados-membros, com a Diretiva “Habitats”, a Comissão Europeia tem um papel ativo na classificação. No entanto, a transposição para o direito nacional e a

²⁰⁴ Para mais informação sobre os processos penais, consultar: EC, 2006.

aplicação pelos Estados-membros muitas vezes originam decisões discricionárias, no intuito de limitar o âmbito das Diretivas ou a aplicação dos regimes de proteção (Beijen, 2009).

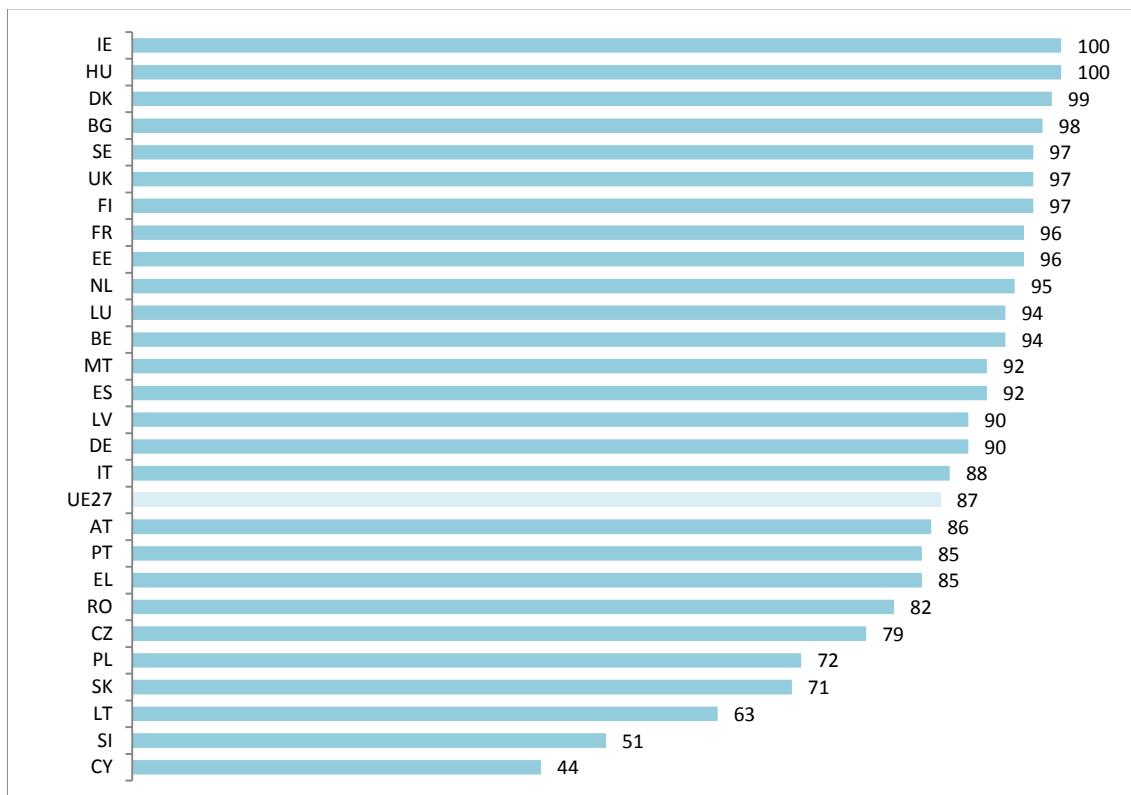
Outra das razões para a não conclusão da *Natura 2000* é o facto de as duas Diretivas não estabelecerem metas quantitativas para a classificação de áreas protegidas, e para o estabelecimento da rede (Gaston *et al.* 2008). Há, de facto, algumas menções, mas não são diretas²⁰⁵, deixando latitude para diferentes interpretações da legislação. A própria Direção-Geral de Ambiente reconhece que a inexistência de objetivos quantificáveis tem dificultado a resposta à pergunta sobre se a rede está completa (EC, 2004).

Neste sentido, foi criada uma medida, o Índice de Suficiência, que avalia o grau de suficiência das propostas de SIC apresentadas pelos Estados-membros. O valor máximo, 100%, significa suficiência de propostas para todos os tipos de habitats terrestres que constam do Anexo I, e para todas as espécies terrestres de interesse para a União, que ocorrem no território dos Estados-Membros e figuram no Anexo II. Por outras palavras, o índice permite medir se a classificação de SIC é suficiente para proteger as espécies e os habitats que figuram nos anexos da Diretiva “Habitats”.

Em 2012, na UE27, os SIC designados atingiam os 87% de suficiência, e apenas a Hungria e a Irlanda tinham atingido os 100%. Três países da UE15, Áustria, Grécia e Portugal, apresentavam valores inferiores à média europeia (o primeiro com 86% e os últimos com 85%).

²⁰⁵ O artigo 3.º da Diretiva “Habitats” refere que «cada Estado-membro contribuirá para a constituição da rede *Natura 2000* em função da representação no seu território dos tipos de habitats naturais e dos habitats das espécies a que se refere o n.º 1».

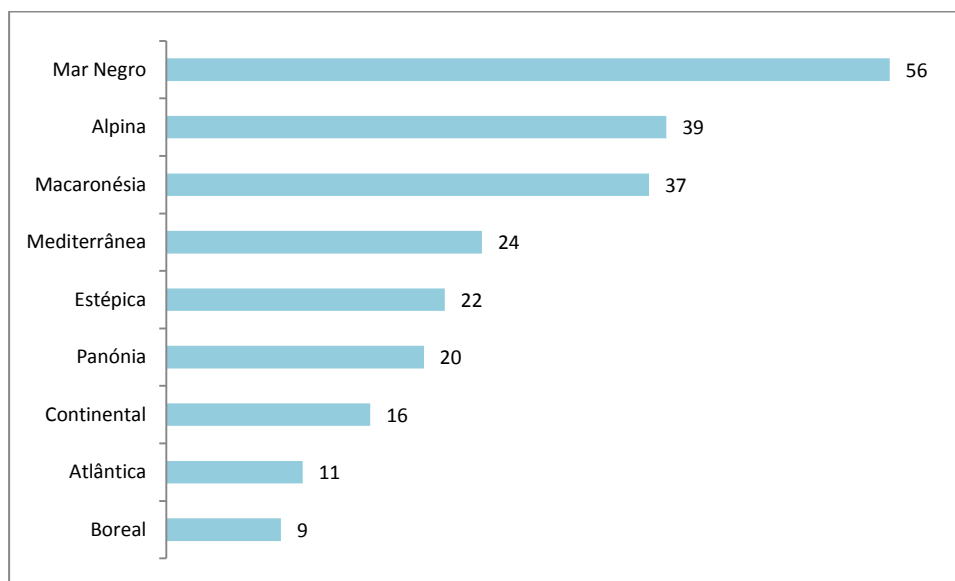
Figura 12 – Índice de Suficiência por Estado-membro UE27 (%) - 2012



Fonte: Eurostat, Estatísticas do Ambiente, subtema Biodiversidade.

Notas: Os habitats e as espécies marinhas não são considerados, o índice apenas reflete os SIC terrestres. Valores atualizados em Janeiro de 2016.

Figura 13 – Proporção de SIC e ZPE por Região Biogeográfica UE27 (%) – 2012



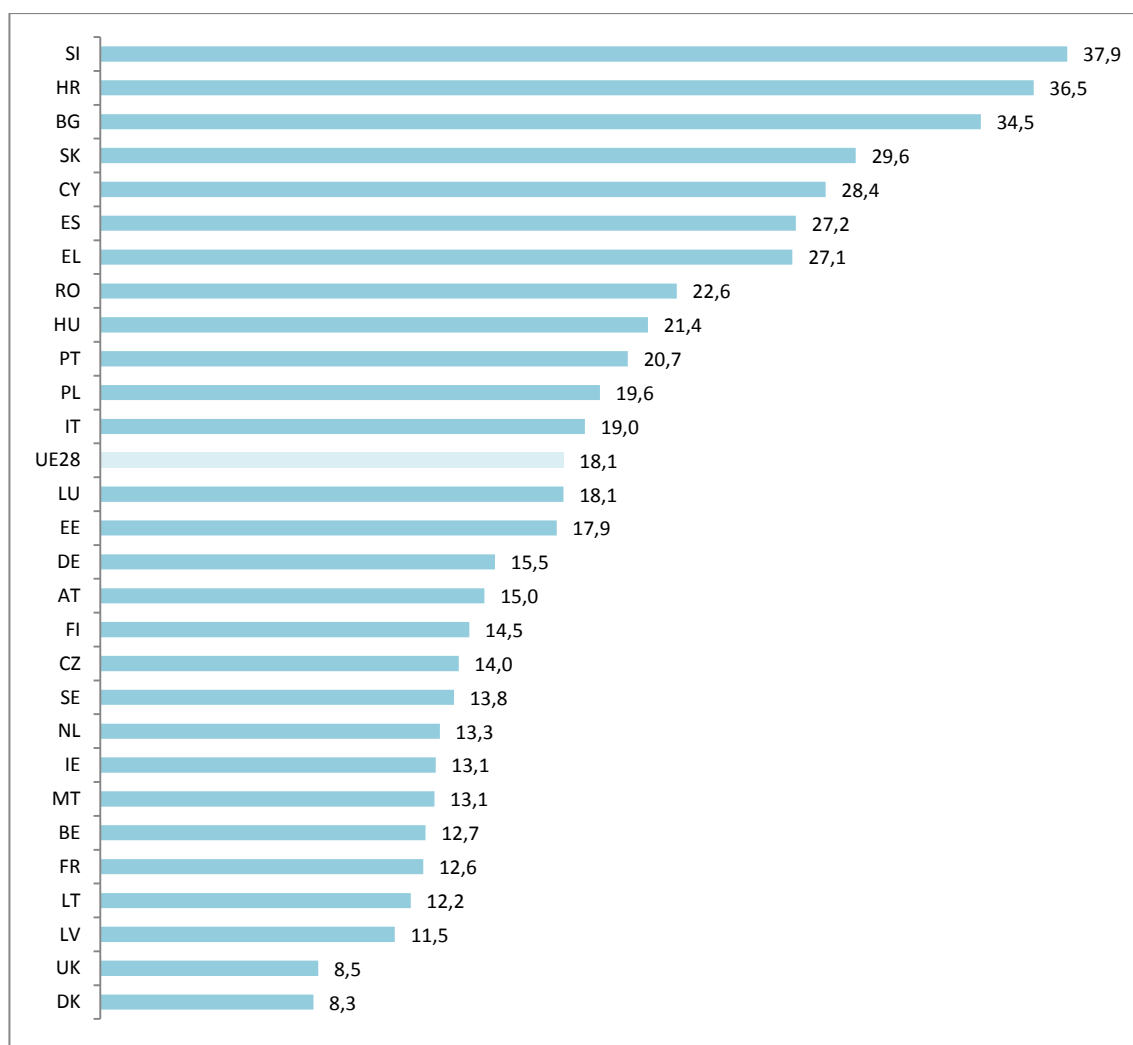
Fonte: EEA (2012).

Notas: Os SIC e as ZPE marinhas não são considerados. Valores em Dezembro de 2012.

Analisando a proporção de SIC e ZPE terrestres por região biogeográfica, verifica-se que, em 2012, a região com maior proporção de áreas *Natura 2000* era a região do Mar Negro (56%). A região Boreal (9%) era a que apresentava menor proporção de SIC e ZPE terrestres.

De facto, o número e a cobertura das áreas *Natura 2000* variam muito entre os diferentes Estados-membros. Os países da Europa Central e de Leste e os países do Sul são os que possuem maior proporção de território abrangido pela rede *Natura 2000*.

Figura 14 – Proporção de Superfície Terrestre abrangida pela RN 2000, por Estado-membro (%) - 2014

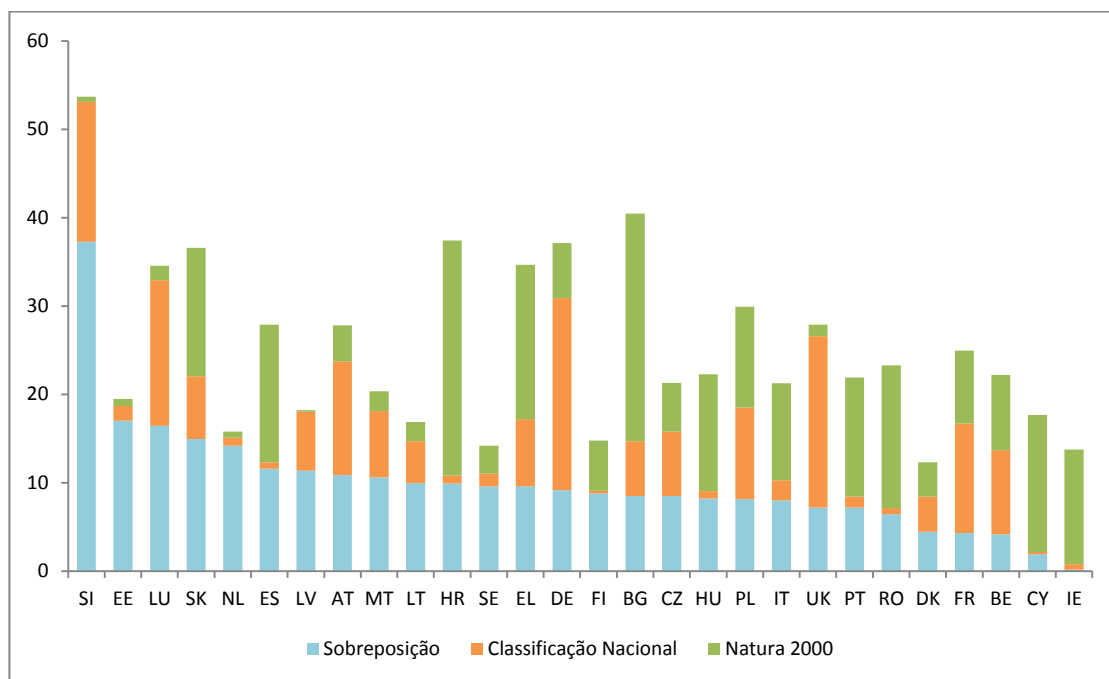


Fonte: Estatísticas do Eurobarómetro *Natura 2000* (EC, 2016).
Notas: Valores em Dezembro de 2014.

Isso não significa, todavia, que estes países tenham classificado SIC suficientes para proteger as espécies e habitats que figuram nos anexos da Diretiva “Habitats”. Por exemplo, no Chipre, em 2012, a rede Natura cobria 28,4% do território, e o índice de suficiência era o mais baixo da UE27 (44%). Por oposição, nesse mesmo ano, a Dinamarca e o Reino Unido, os

países com a menor proporção de rede Natura, apresentavam um índice de suficiência bastante mais elevado do que a maioria dos países da Europa Central e de Leste e do Sul (respetivamente, 99% e 97%)²⁰⁶.

Figura 15 – Complementaridade entre a Classificação de Áreas Rede Natura 2000 e a Classificação de Áreas Protegidas Nacionais, por percentagem de superfície terrestre, por Estado-membro (%) – 2014



Fonte: European Environment Agency, em <http://www.eea.europa.eu/>.

Notas: Valores em Maio de 2015.

Igualmente significativo tem sido o impacto do processo nos sistemas nacionais de áreas protegidas. Em alguns Estados-membros, graças à *Natura 2000*, o aumento da superfície coberta por áreas protegidas tem sido substancial (Gaston *et al.* 2008; Maiorano *et al.*, 2007), tendo, no entanto, também havido algumas disparidades. Por exemplo, na Irlanda e no Chipre, a designação de áreas *Natura 2000* contribuiu para um aumento significativo da proporção de território terrestre coberto por áreas protegidas, representando, no primeiro caso, um aumento de 12,96% e, no segundo, 15,52%. Em situação contrária, estão aqueles países cuja classificação de áreas *Natura 2000* se sobrepõem grandemente à classificação nacional, o que significa uma menor proporção de áreas *Natura 2000* designadas em terreno “virgem”. É o

²⁰⁶ Dado que, em 2012, a Croácia ainda não fazia parte da UE, optou-se por estabelecer esta relação tendo por referência os valores da proporção de superfície terrestre abrangida pela rede *Natura 2000* em 2012 e do Índice de Suficiência também para 2012 (informação mais recente disponibilizada pelo Eurostat). Nos três países mencionados, os valores da proporção terrestre da rede em 2012 são iguais aos verificados em 2014.

caso da Eslovénia e da Estónia, em que a classificação *Natura 2000* representa apenas um aumento, respetivamente, de 0,58% e 0,78% de superfície terrestre nacional abrangida por áreas protegidas.

O próprio processo tem enfrentado forte resistência ao nível supranacional e nacional, sobretudo na Europa do Sul, devido à pressão de *lobbies* que representam algumas das partes interessadas, como agricultores, silvicultores e caçadores (Rosa e Silva, 2005). Por oposição, as ONGs ambientais constituem a parte interessada que mais tem apoiado a criação da rede (Weber e Christophersen, 2004)²⁰⁷.

Outro tema central, que igualmente tem provocado entropia no estabelecimento da rede *Natura 2000*, tem sido o do seu financiamento. Durante algum tempo, o acordo sobre a Diretiva “Habitats” esteve bloqueado, devido ao facto de alguns Estados-membros estarem preocupados com as questões de financiamento decorrentes da implementação da rede nos seus países. Em particular, o governo espanhol defendia que o facto de o seu país ser, por comparação, desproporcionalmente rico em espécies endémicas, e habitats de interesse comunitário ameaçados e em perigo de extinção, a execução da Diretiva iria trazer-lhe elevados custos. Neste sentido, Espanha bateu-se pela partilha de custos entre a UE e os Estados-membros, e pela inclusão, na Diretiva, de um artigo dedicado ao cofinanciamento da rede. Esta ideia foi rebatida por outros Estados-membros, entre os quais o Reino Unido, que considerava que os estados-membros deviam suportar internamente a transposição da legislação ambiental europeia, recorrendo para o efeito, quando, e se, apropriado, ao financiamento dos fundos estruturais (Lowe e Baldock, 2000).

A Diretiva acabou por contemplar um artigo dedicado ao financiamento (artigo 8.º), mas não foi criado nenhum fundo explicitamente destinado ao financiamento da rede²⁰⁸, que tem sido assegurado sobretudo pelo Programa LIFE, criado em 1992²⁰⁹. Tem sido, no entanto, amplamente reconhecido que o orçamento do programa é muito limitado, e não contempla todas as necessidades de financiamento da rede, pelo que o financiamento da *Natura 2000* tem provindo essencialmente de fundos estruturais, em particular, da Política de Desenvolvimento Rural, também designada por “segundo pilar” da PAC.

²⁰⁷ Weber e Christophersen (2004) referem que as ONGs ambientais têm contribuído para a verificação das listas nacionais de SIC apresentadas pelos países, através da elaboração de inventários não oficiais de espécies e habitats, denominados “listas sombra”. Por exemplo, em Portugal, a LPN foi uma forte impulsionadora da *Natura 2000*. A ONG preparou listas sombra e apresentou queixas à Comissão Europeia, como forma de pressionar o governo português a aumentar a extensão da *Natura 2000* (Pinto e Partidário, 2012).

²⁰⁸ O artigo 8º prevê o cofinanciamento comunitário, quando um Estado-Membro o solicita, e na situação de tomar as medidas necessárias para garantir um estado de conservação favorável dos habitats e espécies nas ZEC designadas. Todavia, o artigo 8º não especifica diretamente que tipos de financiamento comunitário podem ser utilizados para esse efeito.

²⁰⁹ Regulamento CEE n.º 1973/92 de 21 de Maio de 1992, publicado no JO L 206 de 22 de Julho de 1992.

Capítulo 5 Território, desenvolvimento rural e coesão na Europa

Desde a sua origem, as políticas da UE para o desenvolvimento das áreas rurais têm estado intimamente ligadas à agricultura. Até aos anos 90, o desenvolvimento rural não era concebido como domínio de política autónomo, estando, em vez disso, incorporado na política agrícola. Desenvolvimentos socioeconómicos, mudanças estruturais e tecnológicas, e sucessivos alargamentos da UE, reconfiguraram, no entanto, esta abordagem setorial como restritiva, ampliando o âmbito da noção para poder responder, de forma adequada, aos problemas emergentes das áreas rurais (Dax e Kahila, 2011). Se, até um dado momento, a UE entendia não ser necessário fazer uma distinção entre política agrícola e política rural, uma vez que a agricultura era a atividade dominante nas áreas rurais, e o rural era entendido como sendo o agrícola, a partir dos anos 80, esta assunção foi considerada errada. Não só os espaços rurais se reconfiguraram como multifuncionais, como a pluriatividade parecia ser prática corrente: *«Rural areas have modernised not only in its farm structures but also by becoming mixed economies, often competitive and dynamic, thus reducing the imagined overlap between agricultural activity and rural space»* (Saraceno, 2004: 2).

Simultaneamente, os territórios europeus dependentes da agricultura começaram a sofrer um declínio a longo prazo, na afirmação dos seus produtos tradicionais no mercado. Numa altura em que a procura de bens alimentares estagnou, a consequência natural foi a redução da competitividade das áreas rurais no que respeita à produção de alimentos. As regiões periféricas da UE foram as que mais sofreram, na medida em que o estabelecimento do mercado único beneficiou as áreas melhor posicionadas geograficamente (em termos de acessibilidades e transportes). Além destes fatores, a variedade de espaços e padrões rurais não permite que todos os territórios compitam, no mercado mundial, na produção de determinados produtos agrícolas. Um duplo movimento se constata: em determinadas regiões, observa-se o estiolamento da agricultura enquanto atividade económica orientada para o mercado, e a aposta na diversificação da base económica das áreas rurais; noutras, verifica-se a afirmação da agricultura enquanto atividade económica competitiva e dominante. A evolução das áreas rurais parece residir, assim, na dissociação do rural em relação ao agrícola, e na assunção da sua multifuncionalidade e pluriatividade. Por um lado, as áreas rurais especializam-se não apenas a partir das suas dinâmicas particulares e características próprias, mas também das possibilidades de atração que oferecem em termos simbólicos, económicos e sociais; por outro lado, diversificam-se na partição e complementaridade das suas funções (produtiva, de reserva espacial, de reserva ambiental etc.).

Nos anos 90, o debate sobre o desenvolvimento transnacional do espaço europeu, que culmina com a adoção do EDEC, faz emergir o território como “nova” dimensão das políticas europeias, pressupondo estratégias de desenvolvimento integradas: «*Em termos genéricos, o EDEC reconhece o declínio relativo da agricultura, as mudanças no papel das áreas rurais, e a importância de afetar fundos de um modo mais territorial e menos setorial, dando a devida prioridade às questões de sustentabilidade ambiental e socioeconómica*» (Diniz e Gerry, 2009: 546). Contudo, o forte pendor urbano dos princípios que o fundavam pressupunha que o desenvolvimento das áreas rurais europeias estava dependente do desenvolvimento das áreas urbanas.

Mais recentemente, no âmbito do novo objetivo de coesão territorial, o discurso associado à Política de Coesão tem explorado uma série de conceitos, paradigmas ou abordagens ao desenvolvimento (desenvolvimento de base local, cooperação, *networking*, governança multinível) particularmente adequada às necessidades das áreas rurais, não obstante persistir a tendência mais generalizada de conceber, tal como no EDEC, as cidades como motores de desenvolvimento regional (Copus e de Lima, 2014). Apesar desta evolução e do reconhecimento da necessidade de uma maior coerência e coordenação entre as várias intervenções para o espaço rural, bem como da aquisição de um melhor entendimento sobre o que o desenvolvimento rural deve implicar no futuro, o progresso em termos de reforma da política rural continua lento (Dax, 2014).

5.1. As políticas da União Europeia e o desenvolvimento em meio rural: breve evolução

A ideia de criar uma Política de Desenvolvimento Rural (PDR) é relativamente recente na história da UE. Surge no discurso político europeu, em meados dos anos 90, por via da reforma e alargamento da PAC. As práticas de desenvolvimento rural estavam, no entanto, já bastantes generalizadas na União, muito antes da *Declaração de Cork*, de 1996 (Clout, 1984; van der Ploeg *et al.*, 2000).

A evolução das políticas para o desenvolvimento dos territórios rurais teve lugar num período de mudança social, económica e ambiental, e refletiu as alterações nos paradigmas de desenvolvimento e de governança, referidas em capítulos anteriores. Várias tendências-chave tiveram um impacto significativo na elaboração e reformulação de políticas rurais e territoriais no contexto da UE, nomeadamente: (1) a diversificação das atividades económicas como a principal força motriz para o desenvolvimento regional e rural; (2) a crescente ênfase na inovação e no empreendedorismo; (3) o reconhecimento da complexidade dos processos de desenvolvimento e de governança multiníveis; (4) a opção por políticas integradas como forma de lidar com as limitações/insuficiências das políticas setoriais; (5) a crescente territorialização da Política de Coesão e da PDR, cujo foco passou a incidir nas especificidades locais e,

consequentemente, na modelação do próprio território (Dax, 2014; Dax e Kahila, 2011). Além destas tendências, o interesse da UE pelas questões de desenvolvimento rural surgiu igualmente associado a alterações internas ao seu próprio funcionamento institucional, decorrentes da reforma dos fundos estruturais, bem como a mudanças na conceção das suas políticas, não só ao nível da PAC, mas também ao nível da Política de Ambiente e da Política de Coesão (Dax, 2014; Rodrigo, 2001b).

Figura 16 – Cronologia do Desenvolvimento em meio rural na UE

	Política de Coesão	Data	PAC/PDR
Fase 5: Coordenação e Coerência?	Abordagem DLBC/Programas Operacionais plurifundos	Período 2014-2020	Abordagem DLBC/Programas de Desenvolvimento Rural (FEADER)
	OEC em matéria de Coesão	Período 2007-2013	OEC de desenvolvimento Rural
Fase 4: Quadros Estratégicos	Agenda Territorial 2020	2011	
		2010	COM "A PAC no horizonte 2020"
	Documento da Comissão Europeia <i>Europa 2020</i>		
	Livro Verde "Coesão Territorial"	2008	"Exame de Saúde" da PAC
	Agenda Territorial	2007	
Fase 3: PDR segundo Pilar da PAC	Regiões Objetivo (1 - 3)	Período 2000-2006	LEADER+
		2005	FEADER
		2003	Reforma da PAC
		2000	2.º Pilar da PAC
	EDEC	1999	
	Documento da Comissão Europeia <i>Agenda 2000</i>		
Fase 2: Integração do desenvolvimento rural na Política de Coesão	Regiões Objetivo (1 - 6)	Período 1994-1999	Regiões Objetivo 5b / LEADER II
		1996	Conferência de Cork
	Regiões Objetivo (1 - 5)	Período 1989-1993	Regiões Objetivo 5b / LEADER I
		1992	Reforma da PAC
	Reforma dos fundos estruturais	1988	
Fase 1: Os antecedentes da PDR	Documento da Comissão Europeia <i>O Futuro do Mundo Rural</i>		
		1985	Livro Verde "CAP Perspectives"
	Programas Integrados Mediterrânicos (PIM)	1981	
	FEDER	1975	Indemnizações Compensatórias (Diretiva 75/268/CEE)
		1962	FEOGA
		1957	PAC

Fonte: Adaptado de Dax, 2014; Dax e Kahila, 2011.

Esta evolução pode ser cronologicamente organizada em quatro fases: a fase 1 (pré 1988), que constitui os antecedentes da PDR; a fase 2 (entre 1989 e 1999), de integração do

desenvolvimento rural na Política de Coesão; a fase 3 (entre 2000 e 2006), de constituição da PDR como segundo pilar da PAC; e a fase 4 (entre 2007 e 2013), de definição de quadros estratégicos diferentes, e consequente setorialização das intervenções nas áreas rurais, no âmbito da PDR e da Política de Coesão (cf. Dax, 2014; Dax e Kahila, 2011). Uma fase 5, que incide na PDR e na Política de Coesão no pós-2013, poderá ser acrescentada, em que, a avaliar pelos documentos já definidos pela UE, a ênfase do discurso é colocada na melhoria da coordenação e da coerência entre as duas políticas, sobretudo através da promoção de estratégias de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC).

5.1.1 Da PAC à inclusão do desenvolvimento rural na Política de Coesão

Em 1957, os seis países fundadores da CEE, com a missão de reconstruir a Europa do pós-guerra, comprometeram-se a não permitir que o Continente voltasse a passar por tão drástica situação de fome e privação. Neste sentido, a agricultura foi instituída como primeira prioridade na construção do futuro mercado único, sendo prevista como política comum no Tratado de Roma (artigo 3.º, alínea d). Segundo este tratado, os principais objetivos desta política comum seriam os seguintes: aumentar a produtividade da agricultura, promovendo o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a ótima utilização dos fatores de produção, especialmente da mão-de-obra; assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, através do aumento dos seus rendimentos individuais; estabilizar os mercados; garantir a segurança dos abastecimentos; e garantir preços razoáveis aos consumidores (artigo 39.º). Estes objetivos ainda hoje se mantêm.

A PAC foi instituída, em 1962, tendo por princípios básicos: a criação de um mercado único, no qual os produtos agrícolas comunitários pudessem circular livremente no território dos Estados-membros (unicidade do mercado agrícola); a preferência pelos produtos agrícolas produzidos na Comunidade (preferência comunitária); e o financiamento da política agrícola comum ao nível da Comunidade, através do orçamento comunitário (solidariedade financeira). Inicialmente, a PAC surgiu com uma única componente, a componente de preços e mercados, financiada pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), um instrumento financeiro criado, para o efeito, em 1958²¹⁰. Em 1964²¹¹, o FEOGA foi dividido em duas secções²¹²: a Secção Garantia, com o objetivo de financiar a componente de preços e

²¹⁰ Tanto o Fundo Social Europeu (FSE), como o FEOGA foram criados em 1958, mas a sua regulação foi feita no início dos anos 60. V. Regulamento n.º 9, publicado no JO n.º 56 de 31 de Agosto de 1960, p. 1189 e Regulamento n.º 25 publicado no JO n.º 30, de 20 de Abril de 1962, p. 991, respetivamente.

²¹¹ Regulamento CEE n.º 17/64 do Conselho de 5 de Fevereiro de 1964, publicado no JO n.º 34, de 27 de Fevereiro de 1962, p.586-594.

²¹² A possibilidade de criar um ou mais fundos agrícolas de orientação e garantia já havia sido considerada no Tratado de Roma, no artigo 40.º, alínea 4.

mercados agrícolas e assegurar aos agricultores a equidade de rendimentos; e a Secção Orientação, com a finalidade de cofinanciar projetos de reconversão e de criação de estruturas agrícolas, contemplando, assim, o que posteriormente viria a tornar-se a segunda componente da PAC, a componente sócio-estrutural²¹³.

Nas primeiras décadas da PAC (até aos anos 70), os objetivos principais de intervenção eram o aumento dos *outputs* agrícolas e a proteção dos preços agrícolas, assegurando desta forma rendimentos crescentes e protegidos para os agricultores.

Nos anos 60, a preocupação da PAC situava-se exclusivamente no âmbito das Organizações Comuns de Mercados (OCM) e de fixação dos preços agrícolas²¹⁴. Neste período, a Comunidade optou pelo sistema de proteção dos rendimentos através da fixação de preços, proporcionando esse aumento de *output*. Por exemplo, só em França, no primeiro ano de funcionamento da nova política agrícola, os rendimentos dos agricultores subiram 40% em termos reais (Cunha, 2004; 2010).

Apesar dos sinais positivos da PAC, nomeadamente, o da já referida melhoria dos rendimentos dos agricultores, em finais dos anos 60, Sicco Mansholt²¹⁵, o então Comissário Europeu da Agricultura, lançou um alerta sobre os potenciais excedentes nos cereais e setor leiteiro e o consequente aumento dos custos orçamentais, e defendeu a necessidade de fazer alterações e corrigir os desequilíbrios da PAC. Tornava-se evidente que uma política agrícola baseada unicamente no apoio aos preços não era suficiente para resolver os problemas da agricultura, sendo necessária uma política estrutural complementar da até então componente única da PAC (Cunha, 2004; 2010). Neste sentido, em 1968, o Comissário apresentou um relatório, mais conhecido por *Plano Mansholt*, que previa a adoção de medidas para melhorar as estruturas de produção, comercialização e distribuição do setor agrícola (CE, 2012b).

Mais especificamente, Mansholt propunha uma redução significativa dos preços por forma a inibir o recurso sistemático à intervenção pública; uma política sócio-estrutural para encorajar a saída de atividade dos agricultores sem condições de viabilidade no mercado, que simultaneamente permitisse a criação de apoios para a modernização das explorações com

²¹³ «O compromisso político assumido desde o início da PAC era o de afetar cerca de 1/3 das dotações do FEOGA à secção orientação e 2/3 à secção garantia. Todavia, a expansão da produção e a subsequente criação de excedentes veio rapidamente absorver os recursos existentes, subalternizando sempre a componente sócio-estrutural da PAC, que até ao início das reformas da década de 90 não passava dos 5%. Atualmente a componente estrutural, agora designada de desenvolvimento rural ou segundo pilar da PAC, tem um desenho mais alargado, que inclui as medidas agroambientais, representando cerca de 20 a 22% da dotação total». (Cunha, 2010: 5).

²¹⁴ As OCM significaram a criação de organizações para o mercado de cada um dos produtos abrangidos pela PAC, por via da imposição de preços institucionais, do estabelecimento de regras comuns de concorrência e da abolição de entraves ao comércio dentro da Comunidade. O primeiro conjunto de OCM foi estipulado em 1962/1963 e abrangia os cereais, a carne de porco, os ovos, as aves, as frutas, os vegetais e o vinho.

²¹⁵ Considerado o pai e arquiteto da PAC, Sicco Mansholt foi, entre 1958 e 1973, o primeiro comissário europeu responsável pela agricultura.

condições para crescer e, assim, assegurar níveis de rendimento suficientes ao agregado familiar, e que possibilitasse a melhoria da formação e da qualificação profissional dos agricultores; e a retirada da produção de 5 milhões de hectares de terras aráveis, que passariam a ser utilizadas para fins florestais ou parques naturais (Cunha, 2004; 2010). Devido a uma forte oposição dos agricultores, no entanto, apenas viriam a ser aprovadas diretivas no âmbito da melhoria das estruturas produtivas e da criação da componente sócio-estrutural, que desse modo se torna a segunda componente da PAC²¹⁶.

Neste âmbito foram adotadas, em 1972, três diretivas direcionadas para a melhoria das estruturas agrícolas: a Diretiva 72/159/CEE do Conselho de 17 de Abril de 1972, relativa à modernização das explorações agrícolas; a Diretiva 72/160/CEE do Conselho de 17 de Abril de 1972, respeitante ao incentivo à cessação da atividade agrícola e à afetação da superfície agrícola utilizada a fins de melhoria de estruturas; e a Diretiva 72/161/CEE do Conselho de 17 de Abril de 1972, referente à informação socioeconómica e à qualificação profissional das pessoas que trabalham na agricultura²¹⁷. Estas diretivas foram sendo melhoradas e complementadas e o respetivo domínio de ação alargou-se. O seu reduzido peso financeiro face às medidas de mercado nunca permitiu, contudo, que tivessem impactos muito significativos sobre o conjunto da agricultura europeia (Cordovil *et al.*, 2004).

Em 1975, e no contexto da nova componente sócio-estrutural, surgiram as primeiras referências à diversidade do espaço rural, com a institucionalização da diferenciação entre zonas desfavorecidas e zonas de montanha, através da Diretiva 75/268/CEE do Conselho de 28 de Abril de 1975²¹⁸. Esta diretiva regulamentava a subvenção de Indemnizações Compensatórias, e outras medidas especiais, para a agricultura em zonas de montanha e outras zonas desfavorecidas, a fim de compensar desvantagens naturais permanentes, com vista à prossecução da atividade agrícola, à manutenção de um mínimo de povoamento e à conservação do espaço natural. A lógica da intervenção era a de manter a agricultura nessas zonas, através de medidas destinadas a favorecer a atividade agrícola e a melhoria do rendimento dos agricultores, e travar os processos de êxodo agrícola e rural. A Diretiva constitui um bom exemplo da melhoria da eficiência na prossecução dos objetivos de política, tendo, no entanto, sido algo desvirtuada pelo carácter demasiado abrangente, em termos territoriais, da sua aplicação, concretamente, pelo facto de mais de metade da SAU da UE ser abrangida pela medida, reduzindo assim a sua eficácia (Cordovil *et al.*, 2004).

²¹⁶ Algumas das propostas de Mansholt foram posteriormente repescadas aquando da reforma da PAC de 1992.

²¹⁷ Publicadas no JO L 96 de 23 de Abril de 1972.

²¹⁸ Publicada no JO L 128 de 19 de Maio de 1975.

Igualmente neste período, foram criados os primeiros instrumentos comunitários de política regional, nomeadamente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER²¹⁹) e o Comité de Política Regional²²⁰. Isto não significa, porém, que não tivessem sido preconizadas medidas de desenvolvimento regional antes de 1975. O Tratado de Roma já havia identificado a necessidade de promover um desenvolvimento harmonioso das atividades económicas na Comunidade e uma expansão contínua e equilibrada (artigo 2.º). Igualmente, fora já consagrada a criação do Banco Europeu de Investimento (BEI), com a missão de contribuir para o desenvolvimento equilibrado e estável da Comunidade, através do financiamento, entre outros, de projetos que contribuíssem para o crescimento das regiões menos desenvolvidas (artigo 130.º)²²¹.

O FEDER foi criado após o primeiro alargamento da Comunidade, em 1973, à Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, decorrendo a sua criação da perceção política da necessidade de alterações substantivas no crescimento das disparidades regionais e de satisfazer exigências específicas destes Estados-membros (Augusto Mateus & Associados, 2013). O FEDER foi criado com a finalidade de corrigir os principais desequilíbrios regionais da Comunidade, através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões desfavorecidas e na reconversão das regiões industriais em declínio (artigo 1.º). O Comité de Política Regional foi criado com o objetivo de coordenar as políticas regionais dos Estados-membros, procedendo, para o efeito, à análise dos problemas relativos ao desenvolvimento regional, dos progressos realizados ou a realizar no sentido da sua resolução, e das medidas de política regional necessárias para corrigir as disparidades regionais (artigos 1.º e 2.º).

O primeiro regulamento do FEDER destinava-se principalmente a apoiar as políticas regionais dos Estados-membros, com base num sistema de quotas definidas em função das dimensões, dos níveis de desenvolvimento e dos graus de assimetria regional relativos de cada país, a fim de assegurar uma distribuição das dotações a favor das regiões mais desfavorecidas da Comunidade. À Comunidade foi atribuída a função de estabelecer a perequação financeira, sendo deixada aos Estados-membros a sua aplicação e maximização. Em 1979, o regulamento

²¹⁹ Regulamento CEE n.º 724/75 do Conselho de 18 de Março de 1975, publicado no *JO L 73*, de 21 de Março de 1975.

²²⁰ Decisão do Conselho 75/185/CEE de 18 de Março de 1975, publicada no *JO L 73*, de 21 de Março de 1975.

²²¹ Segundo Pires (1998), a vertente regional foi estando progressivamente presente noutras políticas comunitárias. No entanto, o reconhecimento, de forma sistemática, dos problemas regionais da Comunidade começou por verificar-se no quadro da política de concorrência, mais especificamente, na aplicação dos artigos relativos aos auxílios concedidos pelos Estados-membros às empresas (artigos 92.º a 94.º). Auxílios estes de finalidade regional, destinados a favorecer o desenvolvimento económico das regiões com dificuldades estruturais.

foi alterado²²², e, nesse âmbito, foi criada a secção extra-quota, que compreendia 5% da dotação global do FEDER, com o intuito de atenuar os problemas regionais de dimensão comunitária, decorrentes de medidas aplicadas no quadro de outras políticas comunitárias e na qual a Comissão Europeia detinha, por relação à secção quota, um papel mais ativo (Pires, 1998).

De facto, a secção extra-quota está na origem da política regional, na medida em que, paralelamente à alteração do regulamento do FEDER, a Comissão foi aprofundando a reflexão sobre a problemática regional, e sobre os instrumentos mais adequados para o desenvolvimento de uma política regional ao nível comunitário. Assim, ainda em 1979, foram adotadas as operações integradas de desenvolvimento, com a finalidade de coordenar as ações nacionais e comunitárias em matéria de política regional e de concentrar os recursos em áreas limitadas (Pires, 1998).

Neste âmbito, em 1981, o Conselho adotou três Programas de Desenvolvimento Integrado (PDI) para zonas específicas da UE, nomeadamente, para as ilhas ocidentais da Escócia²²³, para o Departamento da Lozère em França²²⁴, e para as regiões desfavorecidas da Bélgica²²⁵. Estes Programas tinham por objetivo a promoção de medidas de desenvolvimento em áreas rurais, através da participação dos fundos estruturais (FEDER, FSE e FEOGA – Secção Orientação). Os PDI abrangiam tanto ações de desenvolvimento agrícola, como ações de beneficiação de infraestruturas e de desenvolvimento de outras atividades complementares (como o turismo, o artesanato e a indústria), indispensáveis à melhoria da situação socioeconómica global das regiões apoiadas. Com os Programas Integrados Mediterrânicos (PIM²²⁶), estes fundos foram estendidos à totalidade do território da Grécia, ao Sul de França e ao Sul e Centro de Itália, mantendo essencialmente o mesmo objetivo dos PDI, o de melhorar as estruturas socioeconómicas destas regiões, com o objetivo de as ajudar a adaptar as suas economias às condições de concorrência criadas pelo alargamento da Comunidade a Espanha e Portugal.

Tanto a Diretiva 75/268/CEE do Conselho de 28 de Abril de 1975, como os PIM possuíam um orçamento limitado. A sua aplicação era circunscrita a um conjunto limitado e

²²² Regulamento CEE n.º 214/79 do Conselho de 6 de Fevereiro de 1979, publicado no *JO L* 35, de 9 de Fevereiro de 1979.

²²³ Regulamento CEE n.º 1939/81 do Conselho de 30 de Junho de 1981, publicado no *JO L* 197, de 20 de Julho de 1981.

²²⁴ Regulamento CEE n.º 1940/81 do Conselho de 30 de Junho de 1981, publicado no *JO L* 197, de 20 de Julho de 1981.

²²⁵ Regulamento CEE n.º 1941/81 de 30 do Conselho de Junho de 1981, publicado no *JO L* 197, de 20 de Julho de 1981.

²²⁶ Regulamento CEE n.º 2088/85 do Conselho de 23 de Julho de 1985, publicado no *JO L* 197, de 27 de Julho de 1985.

específico de regiões-tipo, tendo estas medidas sido importantes para a sensibilização para questões de desenvolvimento das regiões rurais em geral, e das regiões rurais desfavorecidas em particular (Dax, 2014).

Em 1984, foi aprovado um novo regulamento do FEDER²²⁷. Neste novo regulamento, a preocupação específica com o desenvolvimento das zonas rurais, evidenciado no regulamento anterior, foi excluída. Simultaneamente, houve uma maior clarificação entre as ações do FEDER e do FEOGA – Secção Orientação: «*Embora teoricamente tal alteração em nada privasse o Fundo Regional de intervir nas regiões agrícolas menos desenvolvidas, estavam lançadas as bases do debate sobre quem teria a seu cargo o desenvolvimento rural na Comunidade e se este seria separável do desenvolvimento regional*» (Pires, 1998: 34).

No que concerne as disposições relativas às intervenções do FEDER, o fundo participaria no financiamento de programas comunitários cujo objetivo fosse contribuir para a solução de problemas graves que afetassem a situação socioeconómica de uma ou de várias regiões, e que assegurassem uma melhor articulação entre, por um lado, os objetivos comunitários de desenvolvimento estrutural ou de reconversão das regiões, e, por outro lado, os objetivos das outras políticas comunitárias (artigo 7.º). Assim, entre 1986 e 1988, foram aprovados quatro programas: o programa STAR, relativo ao desenvolvimento de certas regiões desfavorecidas da Comunidade através da melhoria no acesso aos serviços avançados de telecomunicações²²⁸; o programa VALOREN, referente ao desenvolvimento de certas regiões desfavorecidas da Comunidade por meio da valorização do potencial energético endógeno²²⁹; o programa RESIDER, a favor da reconversão de zonas siderúrgicas²³⁰; e o programa RENAVAL, concernente à reconversão das zonas de estaleiros navais²³¹.

No que se refere à PAC, os anos 80 marcaram uma nova orientação de redução da produção agrícola, com o propósito não só de diminuir os excedentes agrícolas, mas também de reduzir os impactos da sua intensificação no ambiente. Apesar do sucesso da PAC no propósito de encaminhar a UE para a autossuficiência, tornou-se evidente a necessidade de combater os excedentes quase permanentes dos principais produtos agrícolas, alguns dos quais eram exportados (com a ajuda de subsídios), enquanto outros tinham de ser armazenados ou eliminados dentro do espaço comunitário. Estas medidas conduziam a elevados custos

²²⁷ Regulamento CEE n.º 1787/84 do Conselho de 19 de Junho, publicado no JO L 169, de 28 de Junho de 1984.

²²⁸ Regulamento CEE n.º 3300/86 do Conselho de 27 de Outubro de 1986, publicado no JO L 305, de 31 de Outubro de 1986.

²²⁹ Regulamento CEE n.º 3301/86 do Conselho de 27 de Outubro de 1986, publicado no JO L 305, de 31 de Outubro de 1986.

²³⁰ Regulamento CEE n.º 328/88 do Conselho de 2 de Fevereiro de 1988, publicado no JO L 33, de 5 de Fevereiro de 1988.

²³¹ Regulamento CEE n.º 2506/88 do Conselho de 26 de Julho de 1988, publicado no JO L 225, de 15 de Agosto de 1988.

orçamentais, provocavam distorções em alguns mercados mundiais, e nem sempre serviam os interesses dos agricultores, por se tornarem impopulares junto de contribuintes e consumidores. Ao mesmo tempo, crescia a preocupação da sociedade quanto à sustentabilidade da agricultura na sua relação com o ambiente (CE, 2009).

O debate sobre a reforma da PAC é iniciado pela Comissão Europeia, em 1985, no Livro Verde, *Perspectives for the Common Agricultural Policy*²³². Contudo, esta revisão da PAC foi, na sua generalidade, mais fomentada por imperativos económicos do que por imperativos ambientais. O documento continha, entre outras, as primeiras propostas para a diversificação económica das áreas rurais e para o estabelecimento de novas prioridades para os fundos estruturais (Bromley, 1997). Poucas mudanças concretas resultaram desta primeira tentativa de reforma da PAC (Dax, 2014). Foi realizada uma reforma das OCM, e adotada uma política de estabilizadores agro-orçamentais, isto é, de estabilização da despesa e da produção. Mais especificamente, foram fixadas Quantidades Máximas Garantidas (QMG), com o intuito de reduzir proporcionalmente os preços, sempre que a quantidade produzida ultrapassasse esse limiar.

Simultaneamente, a componente sócio-estrutural da PAC passou a integrar um regime de ajudas aos agricultores, o Regulamento CEE n.º 797/85 do Conselho de 12 de Março de 1985²³³, com o propósito de melhorar a eficácia das explorações e contribuir para a evolução das suas estruturas, assegurando a conservação duradoura dos recursos naturais da agricultura. Este regulamento contemplava um regime de ajudas aos investimentos nas explorações agrícolas; medidas específicas em benefício da agricultura de montanha e de certas zonas desfavorecidas²³⁴; medidas florestais em benefício das explorações agrícolas; medidas de apoio à instalação de jovens agricultores; e adaptação da formação profissional às necessidades de uma agricultura moderna.

A orientação para uma política de desenvolvimento para as áreas rurais da Europa começou a ser delineada no AUE, através da introdução do título «A Coesão Económica e Social» (título V). Mais especificamente, ao definir como finalidade a promoção de um desenvolvimento harmonioso, em particular a redução da diferença entre as diversas regiões e do atraso das regiões menos favorecidas (artigo 130.º-A), a Comunidade reforçava o princípio da coesão e a importância de uma política regional comunitária para a concretização do mercado único (artigo 130.º-B)²³⁵. Igualmente, ao integrar os objetivos do FEDER,

²³² COM (85) 333 Final de 15 de Julho de 1985, não publicada no JO.

²³³ Publicado no JO L 93, de 30 de Março de 1985.

²³⁴ Alterando, deste modo, a redação da Diretiva 75/268/CEE em alguns artigos.

²³⁵ A consciência de que os Estados-membros não dispunham dos mesmos instrumentos para tirar proveito das vantagens do mercado único, e de que este poderia ter como resultado o reforço da polarização do crescimento, faz

nomeadamente, a correção dos principais desequilíbrios regionais da Comunidade, através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões desfavorecidas e na reconversão das regiões industriais em declínio, como objetivos comunitários (artigo 130.º-C), dava-se os primeiros passos para o desenvolvimento de uma política regional mais coerente, e para o reconhecimento do Fundo como um instrumento financeiro importante para a promoção do desenvolvimento das regiões desfavorecidas, entre elas, as áreas rurais.

O AUE esteve igualmente na base da primeira grande reforma dos fundos estruturais (prevista nos artigos 130.º-D e 130.º-F). Em Fevereiro de 1987, e antes da conclusão do processo de ratificação do AUE, a Comissão Europeia apresentou uma comunicação ao Conselho, intitulada *Realizar o Acto Único – Uma nova fronteira para a Europa*²³⁶, em que propunha uma adaptação das políticas comunitárias à realização do mercado interno até 1992, e ao reforço da coesão económica e social, através de várias reformas: a reforma da PAC, como resposta às novas condições de produção e de trocas comerciais; a reforma dos fundos estruturais, a fim de se tornarem instrumentos de desenvolvimento económico; e a reforma das regras financeiras, por forma a assegurar a disciplina orçamental.

A reforma dos fundos estruturais foi também impulsionada pela adesão de Espanha e Portugal à Comunidade: «*The accession of Spain and Portugal brought two much poorer members into the Community. Concerned about the competitive threat of the internal market to their economies, which already suffered from major regional (and national) development challenges, both countries had a strong case for demanding a revamped regional development policy, and were pivotal actors in altering the coalition of Community interests in favour of cohesion*» (Manzella e Mendez, 2009:13).

É neste contexto que, em Fevereiro de 1988, na sessão do Conselho Europeu, realizada em Bruxelas, foi aprovado o primeiro programa dos fundos estruturais. Ou seja, pela primeira vez foram estabelecidos objetivos prioritários para a aplicação dos fundos estruturais, que determinaram a passagem definitiva de uma abordagem setorial para a programação integrada de medidas que podiam abranger os três grandes fundos estruturais (FEDER, FSE e FEOGA-Orientação), através do desenvolvimento de projetos orientados e coordenados ao nível regional. Esta transformação traduziu-se, essencialmente, na substituição do modo de funcionamento dos fundos estruturais, até então caracterizado pelo financiamento atomizado

emergir a ideia de solidariedade da Comunidade a favor dos países mais pobres, a fim de promover o desenvolvimento harmonioso e reduzir as diferenças dos níveis de desenvolvimento (Pires, 1998).

²³⁶ COM (87) 100 Final de 23 de Fevereiro de 1987, não publicada no JO. Também conhecida como Pacote Delors I, em virtude do nome do então Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors. Delors foi responsável pela duplicação de verbas para os fundos estruturais e pelo controlo mais rigoroso das despesas agrícolas.

de ações de desenvolvimento e de projetos de investimentos propostos pelos Estados-membros à Comissão Europeia (Augusto Mateus & Associados, 2013)²³⁷.

Assim, para o período de 1989-1993, foram estabelecidos cinco objetivos prioritários²³⁸:

- Objetivo 1: promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas;
- Objetivo 2: reconverter as regiões, regiões fronteiriças ou partes de regiões (incluindo as zonas de emprego e as aglomerações urbanas) gravemente afetadas pelo declínio industrial;
- Objetivo 3: lutar contra o desemprego de longa duração;
- Objetivo 4: facilitar a inserção profissional dos jovens;
- Objetivo 5: reformar a política agrícola comum:
 - a) Acelerar a adaptação das estruturas agrícolas;
 - b) Promover o desenvolvimento das zonas rurais.

A reforma dos fundos estruturais estabelecia, assim, quatro princípios comuns ao funcionamento de todos os instrumentos financeiros estruturais, com vista à execução das políticas comunitárias, anunciando uma nova era para a Política de Coesão, os quais, embora objeto de sucessivas adaptações e ajustamentos ao longo do tempo, continuam a constituir, ainda hoje, os seus pilares (Manzella e Mendez, 2009; Augusto Mateus & Associados, 2013; Pires, 1998; Porto, 2009), a saber:

- *Concentração* dos fundos em cinco objetivos prioritários (dos quais três eram espacialmente circunscritos e definidos com base em critérios de elegibilidade

²³⁷ Com a reforma e o estabelecimento dos fundos estruturais como instrumentos de política regional, estes veem duplicado o seu orçamento para o período 1989-1993 (Dax, 2014; Faludi, 2009; Manzella e Mendez, 2009; Pires, 1998; Porto, 2009). Conforme as conclusões da Sessão do Conselho Europeu, realizada em Bruxelas de 11 a 13 de Fevereiro de 1988:

«At approximately 2 AM, the European Council adopted an overall compromise on the "Delors package" (...)

2. Main features of the agreement a) *Structural Funds: the 1987 endowment is to double by 1993. Appropriations will increase by 400 million ECU in 1988 and by 1 300 million ECU each year from 1989 to 1992, giving a figure of 13 000 million ECU in 1992. A further effort will be made in 1993 to achieve the final target. Contributions to structurally backward regions (Objective n.º 1) will be doubled by 1992*».

«Em virtude da duplicação, os Fundos Estruturais passariam de um peso de 17% no Orçamento comunitário em 1987 para 27% em 1992 e 30,8% em 1993» (Pires, 1998: 64).

²³⁸ Regulamento CEE n.º 2052/88 do Conselho de 24 de Junho de 1988, relativo às missões dos Fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes. Publicado no JO L 185 de 15 de Julho de 1988.

estabelecidos pela Comunidade²³⁹), e dos recursos nas regiões menos desenvolvidas da Comunidade;

- *Programação*, que envolve uma mudança de programas de apoio pontuais e isolados para programas plurianuais elaborados pelos Estados-membros e aprovados pela Comissão Europeia, em conformidade com os objetivos e prioridades comunitárias;
- *Parceria*, por forma a contemplar formalmente a participação de agentes nacionais, regionais e locais relevantes na formulação, execução e acompanhamento dos programas;
- *Adicionalidade* de financiamentos estruturais, que confirma a necessidade de garantir que os financiamentos estruturais comunitários não substituem o esforço nacional de investimento. Ou seja, adição e ampliação na provisão de recursos aos Estados-membros.

Para além de abranger as regiões menos desenvolvidas, a reforma dos fundos estruturais teve fortes implicações para o desenvolvimento das áreas rurais da Europa, abrangidas pelos Objetivos 1, 5a e 5b. Grande parte das regiões elegíveis no âmbito do Objetivo 1 (regiões com um PIB médio *per capita* inferior a 75% da média comunitária) era áreas rurais. O Objetivo 5a dizia respeito à melhoria das estruturas agrícolas (tratava-se de uma associação entre medidas horizontais para a melhoria das estruturas agrícolas e a Diretiva 268/75/CEE²⁴⁰), e o Objetivo 5b referia-se à diversificação das atividades em espaço rural, nas regiões dependentes da agricultura, mas sem afirmação no mercado²⁴¹.

²³⁹ Objetivo 1 (regiões menos desenvolvidas) elegíveis regiões com um PIB médio *per capita* inferior a 75% da média comunitária; Objetivo 2 (zonas industriais em declínio) com três principais critérios de elegibilidade - taxas de desemprego, percentagem de emprego industrial e descida do emprego em relação à média comunitária; e 5b (zonas rurais) PIB por habitante, emprego agrícola e rendimento agrícola.

²⁴⁰ Entretanto alterada pelo Regulamento CEE n.º 2328 do Conselho de 15 de Julho de 1991, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas. Publicado no JO L 218, de 6 de Agosto de 1991.

²⁴¹ No regulamento que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento CEE n.º 2052/88, é definido que as áreas rurais elegíveis ao Objetivo 5b têm que satisfazer três critérios cumulativamente, a saber: «a) uma taxa elevada da parte do emprego agrícola no emprego total; b) um baixo nível de rendimento agrícola, expresso, nomeadamente, em valor acrescentado agrícola por unidade de trabalho agrícola (UTA); c) um baixo nível de desenvolvimento socioeconómico, apreciado com base no produto interno bruto por habitante» (artigo 4.º -1). Além destas, áreas rurais «caracterizadas por um baixo nível de desenvolvimento socioeconómico», e mediante pedido justificado do Estado-membro, podem ser igualmente elegíveis, desde que satisfaçam um ou mais dos seguintes critérios: «reduzida densidade populacional e/ou tendência para um despovoamento considerável das zonas; carácter periférico das zonas ou das ilhas relativamente aos grandes polos de atividade económica e comercial da Comunidade; sensibilidade da zona à evolução do sector agrícola, em especial na perspetiva da reforma da política agrícola comum, apreciada com base na evolução do rendimento agrícola e da taxa da população ativa agrícola; estrutura das explorações agrícolas e a estrutura etária da população ativa agrícola; pressões exercidas no ambiente e no espaço rural; situação das zonas no interior de zonas de montanha ou desfavorecidas» (artigo 4.º - 2) (Regulamento CEE n.º 4253/88 do Conselho de 19 de Dezembro de 1988, publicado no JO L 374 de 31 de Dezembro de 1988).

As áreas rurais passariam assim a ser apoiadas no âmbito dos três fundos estruturais. O FEDER intervinha no Objetivo 1 e participava igualmente no Objetivo 5b, apoiando, nas regiões abrangidas por estes objetivos, entre outros aspetos, a criação ou modernização de infraestruturas que contribuíssem para o seu desenvolvimento ou para a sua reconversão, e ações cuja finalidade fosse o desenvolvimento do seu potencial endógeno²⁴². O FSE participava igualmente nos Objetivos 1 e 5b, patrocinando, nas regiões em causa, ações de formação profissional, ou promovendo o auxílio à contratação e à criação de atividades de independentes, com a finalidade de fornecer as qualificações profissionais necessárias, quer para favorecer a estabilidade do emprego, quer para desenvolver novas possibilidades de emprego para as pessoas interessadas²⁴³. O FEOGA-Orientação participava nos Objetivos 1, 5a e 5b, nas seguintes vertentes: a) reforçar e reorganizar as estruturas agrícolas, incluindo as estruturas de comercialização e transformação dos produtos agrícolas, da pesca e da silvicultura, na perspetiva da reforma da PAC; b) assegurar a reconversão das atividades agrícolas, e promover o desenvolvimento de atividades alternativas para os agricultores; c) assegurar aos agricultores um nível de vida adequado; d) contribuir para o desenvolvimento do tecido social das zonas rurais, para a proteção do ambiente e para a manutenção do espaço rural (incluindo a conservação dos recursos naturais da agricultura), bem como para a compensação dos efeitos de condições naturais desfavoráveis para a agricultura²⁴⁴.

A proposta para que o desenvolvimento rural se transformasse num dos objetivos prioritários para a intervenção dos fundos estruturais era também defendida no relatório da Comissão Europeia, *O Futuro do Mundo Rural*²⁴⁵, de 1988. Neste documento, a abordagem da Comissão em matéria de desenvolvimento agrícola era conduzida por três preocupações fundamentais: a coesão económica e social, face a uma comunidade alargada com grande diversidade regional; o inevitável ajustamento da agricultura europeia às realidades do mercado e às consequências provocadas por esse ajustamento (tanto no setor agrícola, como no conjunto da economia rural); e a proteção do ambiente e conservação do património natural da Comunidade (CCE, 1988).

²⁴² V. Regulamento CEE n.º 4254/88 do Conselho de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as regras de execução do Regulamento CEE n.º 2052/88 no que respeita ao FEDER, publicado no JO L 374, de 31 de Dezembro de 1988.

²⁴³ V. Regulamento CEE n.º 4255/88 do Conselho de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento CEE n.º 2052/88 no que respeita ao FSE, publicado no JO L 374, de 31 de Dezembro de 1988.

²⁴⁴ V. Regulamento CEE n.º 4256/88 do Conselho de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento CEE n.º 2052/88 no que respeita ao FEOGA – Secção Orientação, publicado no JO L 374 de 31 de Dezembro de 1988. Modificado pelo Regulamento CEE n.º 2085/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993, publicado no JO L 193, de 31 de Julho de 1993.

²⁴⁵ COM (88) 591 Final de 29 de Julho de 1988. Boletim das Comunidades Europeias - Suplemento 4/88.

É neste contexto que nasce formalmente a política estrutural de desenvolvimento rural. O desenvolvimento agrícola dá lugar ao desenvolvimento rural e à melhoria dos rendimentos dos agricultores, por aumento e fomento da pluriatividade. A atividade agrícola passa a ser traçada como uma, entre outras, das que operam no espaço rural, deixando o desenvolvimento deste espaço de se basear unicamente na agricultura. Assinala-se também uma maior preocupação com as questões ambientais diretamente articuladas com a atividade agrícola (Lima, 2000; 2011). A este respeito, é publicado, também em 1988, um documento da Comissão Europeia, intitulado *Environment and agriculture*²⁴⁶ (Agricultura e Ambiente); nele são realçados os problemas ambientais que a evolução da agricultura representava para o ambiente, com vista ao estabelecimento de princípios e orientações comuns e definição de prioridades de ação nesta matéria: «*This “new era” for Cohesion Policy coincided with the acceptance of a considerably wider perspective on agriculture’s objectives with regard to the territorial dimension, addressing in particular, its role in multifunctionality, sustainability and safeguarding environmental quality*» (Dax, 2014: 39).

No início dos anos 90, e no seguimento da primeira reforma dos fundos estruturais²⁴⁷, a Comissão Europeia lançou uma série de programas de iniciativa comunitária de âmbito geográfico, financiados pelos fundos estruturais²⁴⁸. Estas iniciativas vieram substituir os programas comunitários instituídos no âmbito do regulamento do FEDER de 1984. Agrupavam-se em seis temas com finalidades específicas: (i) integração das regiões menos desenvolvidas no mercado interno (iniciativas STRIDE²⁴⁹, TÉLÉMATIQUE²⁵⁰ e PRISMA²⁵¹); (ii) diversificação das atividades das zonas industriais dependentes de setores em crise (iniciativas RECHAR²⁵², RETEX²⁵³ e KONVER²⁵⁴); (iii) cooperação e redes transfronteiriças (iniciativas INTERREG²⁵⁵ e

²⁴⁶ COM (88) 338 Final de 8 de Junho de 1988, não publicada no JO.

²⁴⁷ Segundo o artigo 11.º do Regulamento CEE n.º 4253/88, «a Comissão pode, por sua própria iniciativa, (...) decidir propor aos Estados-membros que apresentem pedidos de contribuição para ações que se revistam de particular interesse para a Comunidade».

²⁴⁸ «A margem de 15% de recursos do FEDER reservados para as iniciativas comunitárias acabou por constituir a principal fonte de financiamento dos catorze novos programas lançados pela Comissão Europeia durante o período 1989/93» (Pires, 1998: 77).

²⁴⁹ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 90/C 196/06, publicada no JO C 196, de 4 de Agosto de 1990, pp. 18-21.

²⁵⁰ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 91/C 33/04, publicada no JO C 33, de 8 de Fevereiro de 1991, pp. 7-8.

²⁵¹ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 91/C 33/05, publicada no JO C 33, de 8 de Fevereiro de 1991, pp. 9-11.

²⁵² Notificação da Comissão aos Estados-membros 90/C 20/03, publicada no JO C 20, de 27 de Janeiro de 1990, pp. 3-5.

²⁵³ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 92/C 142/04, publicada no JO C 142, de 4 de Junho de 1992, pp. 5-6.

²⁵⁴ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/06, publicada no JO C 180, de 1 de Julho de 1994, pp. 18-21.

²⁵⁵ Comunicação da Comissão aos Estados-membros C(90) 1562/3, publicada no JO C 215, de 30 de Agosto de 1990, pp. 4-8.

REGEN²⁵⁶); (iv) apoio às regiões ultraperiféricas (iniciativa REGIS²⁵⁷); (v) proteção do ambiente (iniciativa ENVIREG²⁵⁸); (vi) formação profissional e emprego (iniciativas EUROFORM²⁵⁹, NOW²⁶⁰ e HORIZON²⁶¹).

Além destes programas, a Comissão Europeia lançou também uma iniciativa específica para as áreas rurais, o programa LEADER (Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural)²⁶². A ideia base era a criação de um programa que perfilhasse os princípios do desenvolvimento local (parcerias, descentralização, territorialização, inovação etc.), com o objetivo de combater a desertificação das zonas rurais, criando condições para a sua revitalização endógena²⁶³.

Em 1992, com a ratificação do Tratado de Maastricht, a Política de Coesão foi finalmente institucionalizada, tornando-se um objetivo central da UE, a par do mercado interno e da União Económica e Monetária (UEM)²⁶⁴. O Tratado da Comunidade Europeia passou a incluir alusões mais claras a um desenvolvimento espacial equilibrado e justo (artigo 2.º) – prenúncio da posterior introdução de um terceiro pilar da coesão, a coesão territorial, no Tratado de Lisboa.

No que respeita aos artigos relacionados com o título «A Coesão Económica e Social» (ex. título V no AUE e título XIV no Tratado de Maastricht), as alterações mais importantes verificaram-se nos artigos 130.º-A, 130.º-B e 130.º-D. O artigo 130.º-A passou a explicitamente mencionar o desenvolvimento das áreas rurais. Mais especificamente, o artigo passou a ter a seguinte redação: *«promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, desenvolvendo acções no sentido de reforçar a sua coesão económica e social, procurando, em especial, reduzir a disparidade entre níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos*

²⁵⁶ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 90/C 326/05, publicada no JO C 326, de 28 de Dezembro de 1990, pp.7-8.

²⁵⁷ Comunicação da Comissão aos Estados-membros C(90) 1562/1, publicada no JO C 196, de 4 de Agosto de 1990, pp.15-17.

²⁵⁸ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 90/C 115/03, publicada no JO C 115, de 9 de Maio de 1990, pp.3-4.

²⁵⁹ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 90/C 327/03, publicada no JO C 327, de 29 de Dezembro de 1990, pp.3-5.

²⁶⁰ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 90/C 327/04, publicada no JO C 327, de 29 de Dezembro de 1990, pp.5-8.

²⁶¹ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 90/C 327/05, publicada no JO C 327, de 29 de Dezembro de 1990, pp.9-11.

²⁶² Comunicação da Comissão aos Estados-membros 91/C 73/14, publicada no JO C 73, de 19 de Março de 1991, pp. 33-37.

²⁶³ O programa LEADER foi considerado por vários autores uma das abordagens ao desenvolvimento local e rural mais inovadora e mais bem-sucedida (Barros, 2003; DGDR, 1997; Cavaco, 1999; Moreno, 1999; Saraceno, 2004; Sotte, 2004; Shucksmith, 2004).

²⁶⁴ O reforço da política de coesão no Tratado de Maastricht está relacionado com a UEM. Depois da conclusão do mercado interno, o Tratado de Maastricht marca uma nova fase na integração europeia, de criação da UEM. À semelhança do que aconteceu com o mercado interno, a concretização da UEM fazia antever que as diferentes economias regionais não iriam beneficiar de igual modo das novas condições de crescimento, pelo que era necessário encontrar soluções ao nível comunitário para ajudar as economias mais débeis a tornarem-se mais competitivas (Pires, 1998).

desenvolvidas, **incluindo as zonas rurais**» (ênfase adicionada). O artigo 130.º-B sofreu algumas alterações na sua redação, remetendo para a coordenação e contribuição das outras políticas comunitárias para os objetivos da Política de Coesão. Nesse âmbito, a Comissão Europeia passou a ter a obrigatoriedade de apresentar, de três em três anos, ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões²⁶⁵, um relatório sobre os progressos registados na realização da coesão económica e social. O artigo 130.º-D passou a referir a necessidade de redefinir as missões e os objetivos prioritários dos fundos estruturais, no sentido da sua reorganização, a fim de garantir a sua eficácia e a coordenação entre si, bem como os demais instrumentos financeiros existentes. Este artigo contemplava ainda a criação, até 31 de Dezembro de 1993, de um Fundo de Coesão que contribuiria financeiramente para a realização de projetos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infraestruturas de transportes.

O ano de 1992 também foi o ano de assinatura da há muito anunciada reforma da PAC. O debate foi relançado em 1991, através de um documento elaborado pela Comissão Europeia, intitulado *The development and future of the CAP. Reflections paper of the Commission*²⁶⁶, que tinha por objetivo a apresentação de objetivos e diretrizes para a futura PAC. Questões como o elevado orçamento da PAC, o declínio da população agrícola, e os acordos no âmbito do *General Agreement on Tariffs and Trade*²⁶⁷ (GATT), entre outras, foram aí debatidas.

Com efeito, a criação de excedentes agrícolas (nomeadamente de cereais, carne bovina e leite), o facto de o rendimento médio dos agricultores continuar abaixo do de outros setores e de os consumidores pagarem os produtos agrícolas a preços superiores aos do mercado mundial faziam ressaltar os limites da PAC, e deram origem à sua revisão. A filosofia base desta reforma caracterizou-se, principalmente, pela substituição da garantia de preços e de mercados por ajudas diretas aos agricultores, por forma a compensá-los das perdas de rendimentos, originadas não só pelo ajustamento ou aproximação aos preços mundiais, como também pela retirada de terras à produção (Lima, 2000; 2011). Esta alteração significou a separação entre a política de preços e mercados e a política de rendimentos (Cunha 2004; 2010).

²⁶⁵ O Tratado de Maastricht estabelece igualmente o Comité das Regiões, um órgão consultivo, que constitui a Assembleia da UE dos representantes regionais e locais e que tem a missão de envolver os órgãos de poder regional e local no processo de decisão europeu.

²⁶⁶ COM (91) 100 Final de 1 de Fevereiro de 1991, não publicada no JO.

²⁶⁷ «The CAP came under attack from trading partners within the Uruguay Round multilateral trade negotiations (...) for its prohibitive tariffs and its persistent dumping of subsidized surplus products on world markets» (Burrell, 2009: 272).

Neste âmbito, foram propostas medidas de acompanhamento da reforma, cujos objetivos eram os de favorecer a instauração de regimes de reforma antecipada (concessão de ajuda aos agricultores e assalariados agrícolas, no sentido de estes cessarem a sua atividade antes da idade normal de reforma); fomentar a utilização de terras para fins silvícolas (arborização dos terrenos agrícolas para uma utilização alternativa dos mesmos); e conceder ajudas para a proteção do ambiente, da paisagem e dos recursos naturais (através da aplicação de medidas agroambientais)²⁶⁸. Objetivos estes traduzidos, respetivamente, nos seguintes regulamentos²⁶⁹: (i) Regulamento CEE n.º 2079/92 do Conselho de 30 de Junho de 1992, que institui um regime comunitário de ajudas à reforma antecipada na agricultura; (ii) Regulamento CEE n.º 2080/92 do Conselho de 30 de Junho de 1992, que institui um regime comunitário de ajudas às medidas florestais na agricultura; e (iii) Regulamento CEE n.º 2078/92 do Conselho de 30 de Junho de 1992, relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da proteção do ambiente e a preservação do espaço natural²⁷⁰.

Ainda em 1992, a UE começou a dar os primeiros passos para a segunda grande reforma dos fundos estruturais, a qual ocorreu, uma vez mais, no contexto de uma grande revisão do Tratado da Comunidade Europeia. Após a assinatura do Tratado de Maastricht, a Comissão Europeia apresentou ao Conselho e ao Parlamento Europeu a comunicação *Do Acto Único ao pós-Maastricht: os meios para realizar as nossas ambições*²⁷¹, documento no qual, para além de se fazer um balanço da aplicação do Pacote Delors I, se define um conjunto de propostas para as perspetivas financeiras para o período 1993-1997, em torno de três temas principais: ações externas, coesão económica e social, e criação de um ambiente favorável à competitividade europeia.

No que se refere à coesão económica e social, a Comissão Europeia defendia a continuação da concentração dos esforços nas regiões mais desfavorecidas da UE (regiões Objetivo 1), e propunha aumentar em 2/3 a dotação dos fundos estruturais para estas regiões, correspondendo este aumento a uma duplicação dos fundos estruturais nos países elegíveis ao novo Fundo de Coesão; as dotações dos restantes objetivos seriam aumentadas em 50%. A Comissão Europeia recomendava ainda uma adaptação dos Objetivos 3, 4, 5a e 5b, e a criação de um Objetivo 6. Os objetivos 3 e 4 deveriam ser ajustados à política social em prol do

²⁶⁸ As medidas foram apresentadas na COM (91) 258 Final de 11 de Julho de 1991, não publicada no *JO*, que constituía o documento de apresentação das propostas da Comissão.

²⁶⁹ Regulamentos publicados no *JO L* 215, de 30 de Julho de 1992.

²⁷⁰ À margem da reforma foram também introduzidos os conceitos comunitários de Denominação de Origem Protegida (DOP) e de Indicação Geográfica Protegida (IGP), com vista à dinamização do mercado europeu e dos produtos-tipo de determinadas regiões (Lima, 2000; 2011). Classificações regulamentadas através do Regulamento CEE n.º 2081/92 do Conselho de 14 de Julho de 1992, publicado no *JO L* 208, de 24 de Julho de 1992.

²⁷¹ COM (92) 2000 Final de 11 de Fevereiro de 1992, não publicada no *JO*. Também conhecida como Pacote Delors II.

emprego, da formação profissional, da educação e da juventude (contemplada no Tratado); o Objetivo 5a deveria ser revisto à luz das novas medidas de acompanhamento criadas no âmbito da reforma da PAC, por forma a ser coerente quer com estas, quer com o Objetivo 5b; o Objetivo 5b, dado o reconhecimento do desenvolvimento rural como elemento determinante da coesão económica e social, deveria integrar, para além da promoção do desenvolvimento, a diversificação da economia rural. Deveria definir-se ainda um sexto objetivo para reestruturação das regiões dependentes diretamente da pesca. Com base nesta última recomendação, a Comissão Europeia entendia que, além da criação do Fundo de Coesão, acordado no Tratado, deveria ser criado um instrumento financeiro estrutural para estas regiões²⁷².

Em Dezembro de 1992, na sessão do Conselho Europeu, realizada em Edimburgo, foi aprovado o segundo programa dos fundos estruturais, com algumas alterações face à proposta inicial da Comissão Europeia. O horizonte das perspetivas financeiras foi alargado até 1999, e foram estabelecidos cinco objetivos prioritários para a aplicação dos fundos estruturais para o período de 1994-1999, a saber²⁷³:

- Objetivo 1: promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas;
- Objetivo 2: reconverter as regiões, regiões fronteiriças ou parte de regiões (incluindo as zonas de emprego e as aglomerações urbanas) gravemente afetadas pelo declínio industrial;
- Objetivo 3: lutar contra o desemprego de longa duração, e facilitar a inserção profissional dos jovens e das pessoas expostas à exclusão do mercado do trabalho;
- Objetivo 4: facilitar a adaptação dos trabalhadores (m/f) às mutações industriais e à evolução dos sistemas de produção;
- Objetivo 5: promover o desenvolvimento rural:
 - a) Acelerar a adaptação das estruturas agrícolas no âmbito da reforma da PAC;
 - b) Facilitar o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das zonas rurais.

²⁷² No que se refere ao Fundo de Coesão, o mesmo deveria ser criado a favor dos Estados-membros mais pobres da União, países cujo PNB *per capita* fosse inferior a 90% da média comunitária, e a taxa de cofinanciamento da UE deveria situar-se entre os 85% e os 90%.

²⁷³ Regulamento CEE n.º 2081/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2052/88, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes - publicado no JO L 193, de 31 de Julho de 1993.

O Objetivo 3, com uma nova redação, passou a incorporar os anteriores Objetivos 3 e 4; foi criado um novo Objetivo 4, e as medidas referentes às regiões dependentes da pesca foram agrupadas no Objetivo 5a.

Foi criado um novo instrumento financeiro, o Fundo de Coesão²⁷⁴, com a finalidade de cofinanciar projetos ambientais, incluindo projetos de redes de infraestruturas de transportes transeuropeias nos Estados-Membros mais pobres da União (países cujo PNB *per capita* seja inferior a 90% da média da UE), os designados países da coesão (Grécia, Irlanda, Espanha e Portugal), e de os apoiar no cumprimento dos critérios de convergência da UEM²⁷⁵. Além do Fundo de Coesão, a reforma dos fundos estruturais instituiu ainda um outro instrumento financeiro estrutural, o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP²⁷⁶), e reforçou a Secção Orientação do FEOGA. Dotada de cinco instrumentos de financiamento (FSE, FEDER, Fundo de Coesão, FEOGA-Orientação e IFOP), e apoiada pelo BEI e pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI), a Política de Coesão económica e social adquiriu significativa importância, tanto pelas características e propriedades que lhe foram atribuídas, como pelas dotações financeiras que lhe estavam associadas (Augusto Mateus & Associados, 2013)²⁷⁷.

A alocação dos fundos estruturais para as áreas rurais estava contemplada na totalidade dos objetivos de âmbito geográfico, nomeadamente, nos Objetivos 1, 2, 5b²⁷⁸ - o Objetivo 5a (objetivo horizontal) passou a ser especificamente destinado à indústria agrícola,

²⁷⁴ Regulamento CEE n.º 1164/94 do Conselho de 16 de Maio de 1994, publicado no JO L 130, de 25 de Maio de 1994.

²⁷⁵ «[O Fundo de Coesão] era (...) um instrumento de apoio a Estados, por contraposição ao apoio a regiões; financiava projetos individuais de investimento, ao contrário da abordagem «programas» instituída pela Reforma; fixava taxas de co-financiamento mais elevadas do que os Fundos Estruturais; não era aplicável o princípio da adicionalidade tal como estava previsto nos Fundos Estruturais...» (Pires, 1998: 144).

²⁷⁶ Regulamento CEE n.º 2080/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993, publicado no JO L 193, de 31 de Julho de 1993.

²⁷⁷ Conforme as conclusões da Sessão do Conselho Europeu, realizada em Edimburgo de 11 a 12 de Dezembro de 1992: «Estas autorizações representam cumulativamente cerca de 176 000 ECU para o período das novas perspectivas Financeiras, em comparação com 67 000 ECU para os Fundos Estruturais para o período das Perspectivas Financeiras ora em curso. Em média, isto equivale a cerca de 25 000 ECU/ano de 1993 a 1999, em comparação com 13 000 ECU/ano de 1988 a 1992 (todos os montantes se referem a preços constantes de 1992)». «Para os quatro Estados-membros beneficiários do Fundo de Coesão, os montantes acima indicados permitirão uma duplicação das autorizações a título do Objetivo 1 e do Fundo de Coesão entre 1992 e 1999 (...). Para os quatro Estados-membros abrangidos pelo Fundo de Coesão, isso representa cerca de 85 000 ECU ao longo do período 1993-1999».

²⁷⁸ De acordo com o Regulamento CEE n.º 2081/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993, as regiões Objetivo 1 eram regiões de nível NUTS 2, cujo produto interno bruto (PIB) por habitante, com base nos dados dos três anos anteriores, fosse inferior a 75% da média comunitária. As regiões Objetivo 2 eram regiões de nível NUTS 2 que satisfizessem, cumulativamente, os seguintes critérios: a) uma taxa média de desemprego superior à média comunitária registada durante os três anos anteriores; b) uma percentagem de emprego industrial, relativamente ao emprego total, igual ou superior à média comunitária para qualquer ano de referência a partir de 1975; c) um declínio verificado no emprego industrial relativamente ao ano de referência referido na alínea b). As regiões Objetivo 5b deviam satisfazer pelo menos dois dos três seguintes critérios: a) percentagem elevada do emprego agrícola no emprego total; b) baixo nível de rendimento agrícola, expresso, nomeadamente, em valor acrescentado agrícola por unidade de trabalho agrícola (UTA); c) baixa densidade populacional e/ou tendência para um despovoamento significativo.

com o fim de assegurar o financiamento e o investimento de capital nas estruturas agrícolas (via FEOGA-Garantia ou empréstimos).

Neste âmbito, o FEDER apoiava as regiões Objetivo 1, 2 e 5b, entre outros aspetos, através da criação ou modernização de infraestruturas que contribuíssem para o seu desenvolvimento ou para a sua reconversão, e de ações cujo intuito fosse o desenvolvimento do seu potencial endógeno²⁷⁹. O FSE intervinha igualmente nas regiões Objetivos 1, 2 e 5b, apoiando, nestas regiões, ações de luta contra o desemprego²⁸⁰. O FEOGA-Orientação participava nos Objetivos 1 e 5b, com as seguintes missões: a) reforço e reorganização das estruturas agrícolas e das estruturas silvícolas, incluindo as estruturas de comercialização e transformação dos produtos agrícolas e silvícolas, e compensação dos efeitos de condições naturais desfavoráveis para a agricultura; b) reconversão das produções agrícolas e promoção do desenvolvimento de atividades complementares para os agricultores (m/f); c) assegurar aos agricultores (m/f) um nível de vida equitativo; d) desenvolvimento do tecido social das zonas rurais para a proteção do ambiente e para a manutenção do espaço rural (incluindo a conservação dos recursos naturais da agricultura)²⁸¹.

Posteriormente, em Janeiro de 1995, com a adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia à UE, um sexto objetivo foi criado, que se referia ao ajustamento estrutural das regiões de fraca densidade populacional²⁸². Tratava-se de um objetivo de abrangência espacial para as regiões nórdicas e escandinavas, que passavam a beneficiar de condições de apoio semelhantes às das regiões Objetivo 1²⁸³. Embora se tratasse do primeiro alargamento que não agravava as disparidades entre as regiões da União, havia o reconhecimento, principalmente devido aos critérios e limiares de acesso, de que os cinco objetivos estabelecidos dificilmente se poderiam aplicar às regiões mais desfavorecidas do norte da Finlândia e da Suécia (Pires, 1998).

A segunda reforma dos fundos estruturais trouxe também algumas alterações às iniciativas comunitárias. Tendo por base o Livro Verde sobre *O futuro das iniciativas comunitárias no âmbito dos fundos estruturais*²⁸⁴, a Comissão Europeia, definiu um conjunto

²⁷⁹ V. Regulamento CEE n.º 2083/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993, que altera o Regulamento (CEE) n.º 4254/88, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita o FEDER, publicado no JO L 193, de 31 de Julho de 1993.

²⁸⁰ V. Regulamento CEE n.º 2084/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993, que altera o Regulamento (CEE) n.º 4255/88, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita o FSE, publicado no JO L 193, de 31 de Julho de 1993.

²⁸¹ V. Regulamento CEE n.º 2085/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993, que altera o Regulamento (CEE) n.º 4256/88, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita o FEOGA-seção Orientação, publicado no JO L 193, de 31 de Julho de 1993.

²⁸² Regiões de nível NUTS 2 com uma densidade populacional igual ou inferior a 8 habitantes por Km².

²⁸³ V. Protocolo n.º 6, relativo a disposições especiais aplicáveis ao Objetivo n.º 6 no âmbito dos Fundos Estruturais na Noruega, na Finlândia e na Suécia, publicado no JO C 241, de 29 de Agosto de 1994, p. 354.

²⁸⁴ COM (93) 282 final de 16 de Junho de 1993, não publicada no JO.

de prioridades para as iniciativas comunitárias no novo período de programação. A primeira grande mudança foi o seu lançamento logo no início do período, para garantir a coerência com o processo de planeamento e de programação dos fundos estruturais. A segunda grande alteração foi a atribuição de uma fração limitada dos seus recursos a regiões não elegíveis no âmbito dos objetivos territoriais. A terceira grande transformação foi a sua circunscrição a apenas cinco temas prioritários. No entanto, e apesar do reconhecimento por parte da Comissão e dos Estados-membros de que tinha havido um número demasiado elevado de iniciativas comunitárias distintas no período anterior, foram lançadas doze iniciativas (contra as 14 de 1989-1993) para o período 1994-1999, distribuídas por cinco temas²⁸⁵, nomeadamente: i) gestão das mutações industriais (iniciativas PESCA²⁸⁶, PME²⁸⁷, RETEX²⁸⁸, KONVER²⁸⁹, RESIDER II²⁹⁰, RECHAR II²⁹¹ e ADAPT²⁹²); ii) emprego e desenvolvimento dos recursos humanos (iniciativa EMPREGO E DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS²⁹³); iii) regiões periféricas (iniciativa REGIS II²⁹⁴); iv) desenvolvimento rural e urbano (iniciativas URBAN²⁹⁵ e LEADER II²⁹⁶); v) cooperação e redes transfronteiriças, transnacionais e inter-regionais (iniciativa INTERREG II²⁹⁷).

Foi neste contexto de reforma dos fundos estruturais que se enquadraram as várias estratégias e políticas avançadas pela UE, tanto na área da proteção e da preservação ambiental, como nos domínios da diversificação e do desenvolvimento do espaço rural, implicando, simultaneamente, o nível setorial (da PAC), os objetivos prioritários dos fundos

²⁸⁵ Do elenco inicial de iniciativas comunitárias para 1994-1999 fez ainda parte a iniciativa TÊXIL-Portugal (Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/04, publicada no JO C 180 de 1 de Julho de 1994, pp.15-17), no entanto em 1995, o programa passou a ser financiado fora do orçamento dos fundos estruturais, deixando de constituir uma iniciativa comunitária (Pires, 1998).

²⁸⁶ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/01, publicada no JO C 180, de 1 de Julho de 1994, pp.1-5.

²⁸⁷ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/03, publicada no JO C 180, de 1 de Julho de 1994, pp.10-14.

²⁸⁸ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/05, publicada no JO C 180, de 1 de Julho de 1994, pp.17.

²⁸⁹ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/06, publicada no JO C 180, de 1 de Julho de 1994, pp.18-21.

²⁹⁰ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/07, publicada no JO C 180, de 1 de Julho de 1994, pp.22-25.

²⁹¹ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/08, publicada no JO C 180, de 1 de Julho de 1994, pp.26-29.

²⁹² Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/09, publicada no JO C 180, de 1 de Julho de 1994, pp.30-35.

²⁹³ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/10, publicada no JO C 180, de 1 de Julho de 1994, pp.36-44.

²⁹⁴ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/11, publicada no JO C 180, de 1 de Julho de 1994, pp.44-47.

²⁹⁵ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/02, publicada no JO C 180, de 1 de Julho de 1994, pp.6-9.

²⁹⁶ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/12, publicada no JO C 180, de 1 de Julho de 1994, pp.48-59.

²⁹⁷ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/13, publicada no JO C 180, de 1 de Julho de 1994, pp.60-68.

estruturais, e o Fundo de Coesão. Neste sentido, a UE definia, numa resposta aos problemas do mundo rural, como princípios orientadores de política (DGDR, 1997):

- A extensão da política de desenvolvimento rural a todos os aspetos do mundo rural. Ou seja, a abordagem não poderia ser de natureza setorial e tinha de ser integrada, envolvendo as suas funções produtiva, social e ambiental;
- A responsabilidade partilhada, ou seja, para que a aplicação das políticas fosse eficaz teria de ser repartida, tanto ao nível da tomada de decisão como ao da implementação e gestão. Este princípio de cooperação/concertação aplicava-se da base ao topo, e assumia-se tanto mais eficiente quanto maior fosse o envolvimento dos agentes locais.

Em 1995, e a propósito do alargamento da UE aos Países da Europa Central e Oriental (PECO), a Comissão Europeia apresentou, no Conselho Europeu de Madrid, um documento base²⁹⁸ com propostas de estratégia para a futura *Agenda 2000*²⁹⁹, em que delineava três cenários possíveis de evolução da PAC (CEC,1995):

- 1) *Status quo* – que se traduziria pela manutenção do conjunto de políticas em vigor no contexto da PAC;
- 2) O desenvolvimento da reforma de 1992 – que se caracterizaria pela introdução de ajustamentos nas OCM já modificadas (por exemplo, os cereais, a carne bovina, o leite e o açúcar), e pelo alargamento das reformas em curso às restantes OCM (como o vinho, as frutas, o azeite e os produtos hortícolas), de forma a garantir maior eficácia e simplificação dos instrumentos da política de preços e de mercados. Apesar de se manter o modelo de afetação dos fundos agrícolas comunitários, o objetivo principal deste cenário seria o de obter uma maior racionalidade na aplicação dos financiamentos, com vista ao incremento de ações de âmbito sócio-estrutural, ambiental e de desenvolvimento rural, através da afetação de verbas provenientes do desmantelamento progressivo das medidas de suporte de preços, das ajudas diretas à produção e das medidas de gestão de oferta.

²⁹⁸ *Study on alternative strategies for the development of relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with a view to future accession of these countries (Agricultural Strategy Paper)*. CSE(95) de 12 de Dezembro de 1995.

²⁹⁹ Processo que decorreu entre 1997 e 1999, com vista à reforma das políticas comuns, entre as quais a PAC; à preparação da UE para o alargamento; e à criação de um novo quadro financeiro para o período de 2000-2006, e que tinha por base uma comunicação da Comissão, a COM (97) 2000 Final de 15 de Julho de 1997, intitulada *Para uma União reforçada e alargada*, Boletim da União Europeia - Suplemento 5/97.

- 3) A reforma radical – que implicaria um corte profundo com as principais diretrizes que desde sempre foram seguidas pela PAC, e que assentaria na harmonização dos preços agrícolas comunitários com o mercado mundial e na implementação de um sistema de ajudas diretas totalmente desligado da produção. No conjunto, estas medidas seriam acompanhadas de uma alteração profunda do modelo de afetação dos fundos agrícolas comunitários, visando um aumento gradual das transferências de fundos da secção Garantia do FEOGA para o financiamento de programas regionais de âmbito ambiental, social e de desenvolvimento económico das zonas rurais.

Do documento resultou a decisão de continuar com o desenvolvimento da reforma da PAC de 1992, com vista (CEC, 1995):

- À sua simplificação, principalmente no que dizia respeito à demarcação entre as decisões comuns e as reservadas a cada Estado-membro;
- Ao aumento da competitividade da agricultura europeia, quer a nível interno, quer a nível do mercado mundial;
- À diversificação da agricultura, quer nas atividades agrícolas (através da reconversão das culturas e da promoção dos produtos regionais), quer nas atividades não agrícolas (incitando à criação de fontes de rendimento alternativas para os agricultores);
- À garantia de um nível de vida equitativo para a população agrícola e à estabilização dos rendimentos dos agricultores;
- Ao fomento de novos métodos de produção que respeitassem o ambiente;
- À criação de uma política rural integrada.

No entanto, apesar de estas propostas se revelarem atrativas, não era feita referência ao compromisso com opções concretas, o que viria a traduzir-se em importantes disfunções. Nomeadamente, não era feita referência à forma como se deveriam articular as políticas agrícola e rural, se eram estas duas dimensões da mesma política, ou se, pelo contrário constituíam duas políticas diferentes, não sendo ainda explicitado como se efetuariam o seu financiamento (Carneiro, 2004).

Na sequência deste documento, foi organizada em Cork, na Irlanda, em 1996, a *Conferência Europeia sobre o Desenvolvimento Rural*, com o objetivo de apresentar orientações para uma futura política europeia. Da conferência resultou a *Declaração de Cork*, na qual foram definidos dez princípios para uma futura política rural europeia (preferência rural; abordagem integrada; diversificação; sustentabilidade; subsidiariedade; simplificação;

programação; financiamento; gestão; avaliação e investigação³⁰⁰), e foi proposto que o desenvolvimento rural se constituísse como o segundo pilar da PAC. O que se adivinhava ser um grande contributo para a PDR, não o foi, em grande parte, devido ao facto de não ter havido envolvimento dos Ministros da Agricultura dos Quinze na conferência, e à passividade das organizações agrícolas que recebiam que a nova política rural substituísse totalmente a PAC (Burrell, 2009; Carneiro, 2004; Dwyer *et al.*, 2003).

Apesar disso, a *Agenda 2000* acabou por reter algumas conclusões de Cork, nomeadamente, a de estabelecer a PDR como o segundo pilar da PAC.

5.1.2 O Segundo Pilar da PAC ou a emergência da PDR

Foi, de facto, a *Agenda 2000*³⁰¹, adotada no Conselho Europeu de Berlim de Março de 1999³⁰², que veio imprimir mudanças na PAC, estabelecendo como princípios fundamentais desta política: a multifuncionalidade da agricultura e a abordagem multissetorial, com a finalidade de desenvolver a economia rural ao nível de múltiplas atividades (criação de emprego e fontes de rendimento, desenvolvimento de serviços, preservação da paisagem natural e património rural); a eficácia, alcançada através da flexibilização dos apoios ao desenvolvimento rural, favorecendo a descentralização, com a aplicação de programas adaptados às necessidades e circunstâncias dos Estados-membros e das regiões; e a transparência na elaboração e gestão dos programas, através da simplificação da legislação e do agrupamento da regulamentação em vigor (CE, 1997a).

A PDR emergiu, assim, como segundo pilar da PAC (orientação que já fora proposta em Cork), no sentido de um desenvolvimento sustentável que assegurasse maior coerência entre o desenvolvimento rural e a política de preços e mercados da PAC, promovendo todas as suas componentes e incentivando à participação dos agentes locais. Tratar-se-ia de uma política de desenvolvimento rural ligada às atividades agrícolas e à sua reconversão, com vista ao melhoramento das explorações agrícolas; à segurança e qualidade dos produtos alimentares; à promoção de rendimentos equitativos e estáveis para os agricultores; à tomada de consciência dos desafios ambientais; à promoção de atividades complementares ou alternativas, criadoras de emprego, que travassem o êxodo rural e reforçassem o tecido económico e social dos espaços rurais; e ao melhoramento das condições de vida e de trabalho e à igualdade de oportunidades.

³⁰⁰ Para um aprofundamento destes princípios vide *Declaração de Cork* em http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/pt/dossier/cork.pdf.

³⁰¹ Comissão Europeia (1997). *Agenda 2000 – Para uma União reforçada e alargada*. Boletim da União Europeia, Suplemento 5/97.

³⁰² Conclusões do Conselho Europeu de Berlim, de 24 e 25 de Março de 1999.

A Comissão preconizava, assim, para as zonas elegíveis no âmbito dos Objetivos 1 e 2, que os fundos estruturais e o FEOGA-Garantia apoiassem a diversificação de um tecido económico rural baseado no surgimento de novas atividades, com as seguintes prioridades (CEC, 1997a):

- Aumento da competitividade do setor agrícola através da ajuda ao investimento, com vista à modernização, à redução dos custos, à melhoria da qualidade dos produtos e à garantia da manutenção das explorações agrícolas;
- Promoção do carácter atrativo e da competitividade das zonas rurais, através da melhoria de acessos e da diversificação para novas atividades (nomeadamente, o turismo) e da ajuda às PME e a setores inovadores, como as fontes de energia renováveis;
- Preservação do ambiente e do património rural europeu, através da proteção da paisagem, dos recursos naturais, dos espaços rurais tradicionais e da promoção do turismo agrícola e da renovação das aldeias.

Neste contexto, a Comissão Europeia propunha uma reorganização substancial dos instrumentos de financiamento da PAC, através da adoção de um novo regulamento do FEOGA³⁰³, que revogaria o regulamento de 1970, com as várias redações que lhe foram sendo dadas, e no qual seria dado realce à simplificação dos mecanismos de financiamento da política e à aplicação mais descentralizada dos mesmos: «*Many of the existing funds and schemes should be brought together to simplify the plethora of policy mechanisms. Subsidiarity was seen as an important mechanism in achieving the objective of an integrated rural policy, with an emphasis on regional programming and greater transparency and participation*» (Dwyer et al., 2003: 6).

Neste âmbito, em 1999, foram aprovados dois regulamentos distintos para regular os apoios no âmbito de cada um dos pilares: o Regulamento CE n.º 1259/1999 do Conselho de 17 de Maio de 1999, e o Regulamento CE n.º 1257/99 do Conselho de 17 de Maio de 1999³⁰⁴.

O primeiro consistia num regulamento horizontal, que estabelecia regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da PAC, com o objetivo de financiar o primeiro pilar³⁰⁵. De entre as várias regras, salientavam-se duas, novas: a ecocondicionalidade, ou seja, a definição de exigências ambientais específicas, como condição para os regimes de apoio aos

³⁰³ Regulamento CE n.º 1258/1999 do Conselho de 17 de Maio de 1999, publicado no JO L 160, de 26 de Junho de 1999.

³⁰⁴ Ambos publicados no JO L 160 de 26 de Junho de 1999.

³⁰⁵ Posteriormente alterado pelo Regulamento CE n.º 1244/2001 do Conselho de 19 de Junho de 2001, publicado no JO L 173, de 27 de Junho de 2001.

agricultores; e a modulação (facultativa), que correspondia a uma diminuição parcial do montante de ajudas diretas a pagar aos agricultores, e à respetiva transferência para apoiar medidas de desenvolvimento rural. Os Estados-membros podiam aplicar a modulação de forma discricionária, de acordo com a força de trabalho usada nas explorações agrícolas, a prosperidade global das explorações, ou o montante global dos pagamentos concedidos. No entanto, apenas 20% do montante total resultante da redução das ajudas diretas podia ser usado pelos Estados-membros, no segundo pilar. Todos os fundos assim obtidos seriam retidos no Estado-membro, mas tinham que ser cofinanciados por fundos nacionais, sendo a sua utilização restringida a Medidas Agroambientais, Reforma Antecipada, Florestação de Terras Agrícolas, e Indemnizações Compensatórias (ou regime de apoio para zonas desfavorecidas e regiões com condicionantes ambientais) (Farmer, 2012)³⁰⁶.

O segundo referia-se ao apoio do FEOGA (secção Garantia e secção Orientação) ao desenvolvimento rural, e juntava, num único regulamento, nove regulamentos anteriormente em vigor, com o objetivo de cofinanciar o segundo pilar: as medidas de acompanhamento de 1992 (Medidas Agroambientais, Reforma Antecipada e Florestação de Terras Agrícolas); Indemnizações Compensatórias ou regime de apoio para zonas desfavorecidas e regiões com condicionantes ambientais³⁰⁷, que se tornava a quarta medida de acompanhamento; e ações apoiadas anteriormente no âmbito dos Objetivos 5a (melhoria da eficácia das estruturas agrícolas, instalação de jovens agricultores, formação agrícola e melhoria da transformação e comercialização dos produtos agrícolas), 5b e 6 (medidas para promover a adaptação e o desenvolvimento das zonas rurais). Estas alterações resultaram no reforço da PDR, pela integração parcial do FEOGA-Garantia nos objetivos estruturais, o qual passou a cofinanciar as quatro medidas de acompanhamento nas regiões elegíveis no âmbito do Objetivo 1, bem

³⁰⁶ A modulação voluntária criou a possibilidade de os Estados-membros aumentarem os fundos à sua disposição para medidas de desenvolvimento rural, mas de forma neutra para o orçamento da UE. Poucos foram, no entanto, os países que optaram pela modulação (Burrell, 2009), pelo que, posteriormente, se tornou obrigatória. A este propósito, Cordovil *et al.* referem que «o mecanismo da modulação era de aplicação optativa e restringiu a redistribuição de fundos ao quadro interno nacional. Foi assim anulado o seu potencial contributo para reequilibrar os apoios entre os agricultores dos diferentes Estados-membros e, além disso, a modulação tornou-se vulnerável à crítica de poder introduzir distorções adicionais de concorrência. Compreende-se, assim, a sua reduzida aplicação» (2004: 58).

³⁰⁷ «Às zonas desfavorecidas juntam-se as **zonas com condicionantes ambientais**, onde os agricultores podem beneficiar de pagamentos destinados a compensar despesas e perdas de rendimento resultantes da aplicação de disposições comunitárias de proteção do ambiente, na medida em que esses pagamentos sejam necessários para resolver os problemas específicos decorrentes dessas disposições» (ênfase adicionada) (CE, 2000:2).

A Diretiva 75/268/CEE entretanto já havia sido revogada e integrada no Regulamento CE n.º 950/97 do Conselho de 20 de Maio de 1997, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas. Publicado no JO L 142 de 2 de Junho de 1997.

como a totalidade das medidas de desenvolvimento rural nas regiões elegíveis ao Objetivo 2³⁰⁸.

Foi ainda aprovado um terceiro regulamento, o Regulamento CE n.º 1268/99 do Conselho de 21 de Junho de 1999³⁰⁹, relativo ao apoio comunitário a medidas de pré-adesão em matéria de agricultura e desenvolvimento rural nos países candidatos da Europa Central e Oriental, durante o período de pré-adesão. Tratava-se do regulamento SAPARD³¹⁰, um instrumento agrícola de pré-adesão, de apoio à agricultura e ao desenvolvimento rural sustentáveis, para os países candidatos (Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa e Roménia), para o período de 2000-2006. Com os objetivos de a) contribuir para a execução do acervo comunitário relativo à PAC e políticas conexas; b) resolver problemas prioritários e específicos de adaptação sustentável do setor agrícola e das zonas rurais nos países candidatos (artigo 1.º).

Para além de equacionar as opções futuras para o desenvolvimento rural, com vista à melhoria da eficácia das intervenções estruturais e à simplificação do seu funcionamento, a Comissão Europeia apresentou igualmente, na *Agenda 2000*, as perspetivas financeiras para o período 2000-2006, e propôs uma reorganização do quadro de programação e dos fundos estruturais. A Comissão estabeleceu, deste modo, orientações com vista à intervenção financeira dos fundos estruturais e à sua coordenação com o Fundo de Coesão para 2000-2006, definindo as seguintes prioridades da Política de Coesão: o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades económicas; o desenvolvimento do emprego e dos recursos humanos; a proteção e a melhoria do ambiente; a eliminação das desigualdades, e a promoção da igualdade entre homens e mulheres (CE, 1997a).

Com tais fins em vista, a Comissão defendia o reforço do princípio da concentração, através de uma redução significativa do número de objetivos estruturais, e, consequentemente, de uma redução da população elegível no âmbito dos Objetivos 1 e 2; da manutenção da prioridade nas regiões Objetivo 1, com uma atribuição de 2/3 dos fundos estruturais a estas regiões; da redefinição do Objetivo 2, dedicado agora à reconversão económica e social das regiões que enfrentavam dificuldades estruturais; e da criação de um novo Objetivo 3, assente no desenvolvimento de uma estratégia para os recursos humanos. Na mesma linha, propunha uma redução das iniciativas comunitárias. A Comissão entendia que a

³⁰⁸ 10% do FEOGA-Garantia devia ser alocado para a PDR, reforçada em mais 5% pelo FEOGA-Orientação (Dwyer *et al.*, 2003). Nas regiões elegíveis ao Objetivo 1, a taxa mínima de cofinanciamento situava-se nos 25% e nas restantes regiões nos 50% (Grethe, 2006).

³⁰⁹ Publicado no JO L 161, de 26 de Junho de 1999.

³¹⁰ Em inglês *Special Assistance for Agriculture and Rural Development* (SAPARD).

redução do número de objetivos e de iniciativas comunitárias constituiria um passo para a simplificação do modo de funcionamento das intervenções estruturais (CE, 1997a).

Neste contexto, e tendo por base igualmente a Estratégia de Lisboa e a Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável, foram fixados, para o período 2000-2006, como prioritários para a aplicação dos fundos estruturais, os seguintes objetivos³¹¹:

- Objetivo 1: promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (anteriores Objetivos 1 e 6);
- Objetivo 2: apoiar a reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais (anteriores Objetivos 2, 5a e 5b);
- Objetivo 3: apoiar a adaptação e a modernização das políticas e sistemas de educação, de formação e de emprego para as regiões não abrangidas pelo objetivo 1 (anteriores Objetivos 3 e 4)³¹².

Uma das principais características do novo ciclo de programação foi o reforço do princípio da concentração geográfica dos recursos. Concretamente, houve uma redução do número de objetivos prioritários (de sete para três) e da proporção de população elegível (de 51,3% para 40,7% da população da UE) para apoio no âmbito dos dois objetivos territoriais (1 e 2).

Houve, igualmente, uma redução do número de iniciativas comunitárias, circunscritas, neste período, a três temas: i) cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional (iniciativa INTERREGIII³¹³); ii) cooperação transnacional destinada a combater todas as formas de discriminação e desigualdade no mercado do trabalho (iniciativa EQUAL³¹⁴); e iii)

³¹¹ Regulamento CE n.º 1260/99 do Conselho de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais. Publicado no JO L 161, de 26 de Junho de 1999.

³¹² As regiões Objetivo 1 eram regiões NUTS 2, cujo PIB por habitante, medido em paridades de poder de compra, e calculado a partir dos dados comunitários dos três anos anteriores, fosse inferior a 75% da média comunitária. Eram igualmente abrangidas por este objetivo, as regiões ultraperiféricas que se encontram abaixo do limiar de 75%, e as zonas abrangidas pelo objetivo 6, no período 1995-1999. As regiões Objetivo 2 eram regiões com problemas estruturais; abrangiam, em particular, as zonas em mutação socioeconómica nos setores da indústria e dos serviços, as zonas rurais em declínio, as zonas urbanas em dificuldade e as zonas dependentes da pesca em crise. Enquadravam-se nas regiões Objetivo 3 todas as regiões não abrangidas pelo Objetivo 1. Eram consideradas zonas rurais, as zonas que cumprissem os seguintes critérios: densidade populacional inferior a 100 habitantes por km², ou percentagem de emprego agrícola, relativamente ao emprego total, igual ou superior ao dobro da média comunitária para qualquer ano de referência a partir de 1985; ou taxa média de desemprego superior à média comunitária, nos três anos anteriores, ou diminuição da população desde 1985 (artigo 4.º, n.º6, alíneas a e b) (Regulamento CE n.º 1260/99 do Conselho de 21 de Junho de 1999).

³¹³ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 2000/C 143/08, publicada no JO C 127, de 5 de Maio de 2000, pp.6-29.

³¹⁴ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 2000/C 127/02, publicada no JO C 127, de 5 de Maio de 2000, pp.2-10.

desenvolvimento rural e urbano (iniciativas LEADER+³¹⁵ e URBANII³¹⁶). Procedeu-se, ainda, a uma diminuição correspondente na sua dotação orçamental (passaram a representar cerca de 5% das dotações dos fundos estruturais, contra os anteriores 9%, sendo a maior fatia atribuída às atividades transfronteiriças, em particular, na perspetiva do alargamento) (CE, 1997a; DGDR, 1997; Manzella e Mendez, 2009).

Verificou-se, também, um aumento da concentração temática nos Programas Operacionais, propostos pelos Estados-membros. Neste âmbito, a Comissão Europeia passaria a definir um conjunto de orientações para direcionar as prioridades dos Estados-Membros na intervenção dos fundos estruturais durante o processo de programação (Manzella e Mendez, 2009; Regulamento CE n.º 1260/1999). Portanto, além da resposta às necessidades de racionalidade e eficiência, a Comissão Europeia antecipava, assim, as novas exigências orçamentais resultantes dos futuros alargamentos (Porto, 2009).

No que se refere às questões rurais, a principal novidade da *Agenda 2000* foi a implementação das medidas do segundo pilar, através de programas de desenvolvimento rural, estabelecidos ao nível geográfico que os Estados-membros considerassem mais adequado, e submetidos à aprovação da Comissão Europeia, seguindo os métodos de programação desenvolvidos no contexto dos programas dos fundos estruturais. Os Estados-membros (ou as autoridades de gestão dos programas) selecionariam, de entre um menu de medidas definidas pela União, e cofinanciariam, segundo os critérios atrás definidos, as medidas a implementar³¹⁷. O que significava que a conceção dos programas e o financiamento da PDR constituiriam responsabilidades partilhadas entre a UE e os Estados-membros, e que a sua execução seria da exclusiva responsabilidade dos Estados-membros.

Todos os regimes de apoio, à exceção do LEADER+, seriam executados através da PAC, via pilar 1, ou pilar 2. No entanto, a dotação orçamental do segundo pilar representou, em média, apenas 10 a 15% do orçamento da PAC, durante este período³¹⁸, não refletindo a importância do desenvolvimento rural no debate político (Dax e Kahila, 2011): «*Effectively there was no “reform dividend” at EU level (ie no freeing up of funds from Pillar 1 to promote the integrated rural development agenda*» (Dwyer *et al.*, 2003: 8). Se, por um lado, os regimes de apoio da PAC foram reestruturados através da separação entre as medidas de desenvolvimento rural (pilar 2) e as medidas de apoio aos preços e ao mercado (pilar 1), tornando-se as segundas um

³¹⁵ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 2000/C 139/05, de 14 de Abril de 2000, publicada no JO C 139 de 18 de Maio de 2000, pp. 5-13.

³¹⁶ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 2000/C 141/04, publicada no JO C 141, de 19 de Maio de 2000, pp. 8-16.

³¹⁷ Apenas as medidas agroambientais eram obrigatórias.

³¹⁸ Segundo Cunha «*a expressão financeira do desenvolvimento rural na PAC não ultrapassou nesta fase os 10,2% das despesas financiadas pela PAC*» (2010: 30).

complemento das primeiras, por outro lado, a reforma falhou na definição de objetivos coincidentes com os problemas específicos das áreas rurais, ou na priorização explícita da dimensão territorial das medidas de desenvolvimento rural (Dax e Kahila, 2011; Dwyer *et al.*, 2003).

Ainda no contexto da *Agenda 2000*, foram delineadas diretrizes para a iniciativa comunitária LEADER+ (2000-2006). À semelhança do LEADER I e II, o LEADER+ manteria a sua função de laboratório, no propósito de gerar novas abordagens integradas e sustentáveis de desenvolvimento rural, em complementaridade com as políticas nacionais e europeias de desenvolvimento rural³¹⁹. No entanto, e ao contrário dos LEADER I e II, todos os territórios rurais eram elegíveis no âmbito do LEADER+, em particular, aqueles que não tivessem participado em iniciativas anteriores³²⁰. Outra alteração foi o facto de o Programa passar a ser cofinanciado exclusivamente pelo FEOGA – Secção Orientação.

Em Julho de 2002, no âmbito da revisão intercalar das reformas da *Agenda 2000* (conforme solicitado no Conselho Europeu de Berlim de Março de 1999), a Comissão Europeia apresentou, na *Revisão intercalar da Política Agrícola Comum*³²¹, propostas para uma nova reforma da PAC, que integravam tanto medidas setoriais como medidas horizontais.

As medidas setoriais apresentadas abrangiam os cereais, outra produção vegetal, a carne de bovino e o setor lácteo. As medidas horizontais traduziam-se no aprofundamento e generalização da aplicação dos critérios de ecocondicionalidade; na transformação do pousio rotacional existente num pousio ambiental fixo; e na criação de um sistema de auditorias agrícolas, cofinanciado pela UE, no sentido de ajudar os agricultores a adaptarem-se e cumprirem os novos requisitos de ecocondicionalidade (Cunha, 2004; 2010).

³¹⁹ O **LEADER I** (definido para o período de 1991-1994) tinha por objetivo principal a experimentação de novas abordagens locais, inovadoras e demonstrativas, baseando-se numa conceção integrada e endógena do desenvolvimento das áreas rurais (Comunicação aos Estados-membros 91/C 73/14, publicada no JO C 73 de 19 de Março de 1991, pp.33-37).

O **LEADER II** (programado para o período de 1994-1999), delineado no âmbito da segunda reforma dos fundos estruturais (de 1993), manteve o essencial do seu antecessor. Contudo, nesta nova iniciativa, a inovação desempenhou um papel importante, tanto ao nível do método e do conteúdo das ações, como através da articulação com as políticas em curso no mesmo território (Comunicação aos Estados-membros 94/C 180/12, publicada no JO C 180 de 1 de Julho de 1994, pp.48-59).

O objetivo do **LEADER+** era o de incentivar os agentes rurais a refletir sobre o potencial de desenvolvimento dos territórios numa perspetiva a mais longo prazo. Articulava-se em torno de três vetores: vetor 1 – apoio a estratégias territoriais de desenvolvimento rural, integradas e de carácter piloto, assentes na abordagem ascendente e na parceria horizontal; vetor 2 – apoio à cooperação interterritorial e transnacional; vetor 3 – colocação em rede do conjunto dos territórios rurais da União, beneficiários ou não do LEADER+, bem como de todos os agentes de desenvolvimento rural (Comunicação da Comissão aos Estados-membros 2000/C 139/05 de 18 de Maio de 2000, publicada no JO C 139 de 18 de Maio de 2000, pp. 5-13).

³²⁰ A delimitação dos territórios elegíveis não coincidia obrigatoriamente com a divisão administrativa nacional, ou com a repartição de zonas estabelecidas para os Objetivos 1 e 2 dos fundos estruturais. A UE considerava, como regra geral, que a população de um território rural devia ser superior a 10 000 habitantes, sem exceder, no entanto, os 100 000 habitantes nas zonas de grande densidade populacional, ou seja, nas zonas com 120 habitantes ou mais por km².

³²¹ COM 2002 394 Final de 10 de Julho de 2002, não publicada no JO.

A Comissão concluiu, entre outros aspetos, pela conveniência de serem deslocadas mais verbas para a PDR, propondo-se aumentar significativamente os apoios da UE para tal, e pôr em prática novas medidas de desenvolvimento agrícola e rural. No entanto, os dois pontos principais desta reforma foram a dissociação da produção das ajudas a pagar aos agricultores, e a sua modulação, medidas apresentadas para minorar os impactos orçamentais da PAC, decorrentes do futuro alargamento da UE a dez novos Estados-membros.

A proposta de dissociação consistia na introdução de um pagamento único por agricultor, desligado de qualquer atividade produtiva, que substituiria as ajudas diretas existentes, baseadas nas superfícies cultivadas e no número de cabeças de gado. A ajuda desligada seria equivalente ao montante que o agricultor já recebia, no período de referência (2000-2002), ao abrigo do anterior regime, mas determinada pelo cumprimento obrigatório das regras de ecocondicionalidade em matéria de ambiente, segurança alimentar, sanidade e bem-estar animal e segurança no trabalho. Respeitadas estas condições, os agricultores estariam habilitados ao recebimento do pagamento único³²². A modulação consistia na redução progressiva de todas as ajudas diretas. Os montantes assim gerados seriam redistribuídos pelos Estados-membros em função das respetivas áreas agrícolas, mão-de-obra e nível de rendimento (critério de coesão), e seriam destinados ao reforço do segundo pilar da PAC. A lógica de maior equidade na redistribuição entre Estados Membros também se aplicaria ao nível individual, através de duas propostas. A primeira seria a isenção de modulação para os primeiros 5.000 euros de ajudas recebidas por cada agricultor, evitando a sua redução nas explorações de pequena dimensão, recetoras de um nível mais baixo de apoios. A segunda proposta consistiria na imposição de um limite máximo de apoio por agricultor beneficiário. As receitas geradas desta forma também reverteriam para o segundo pilar, mas, ao contrário das resultantes da modulação, ficariam retidas nos Estados-membros de origem (Burrell, 2009; Cunha, 2004; 2010).

Em Janeiro de 2003, a Comissão Europeia apresentou as propostas legislativas da reforma³²³, nas quais, e em termos gerais, reiterou as propostas apresentadas em Julho de 2002. O compromisso final foi alcançado em Junho de 2003, na 2516.ª sessão do Conselho «Agricultura e Pescas». Instituiu-se, então, a nova PAC, com os objetivos de aumentar a competitividade agrícola; de tornar a produção agrícola mais orientada para o mercado (definindo mais proteção de mercado para o leite e o açúcar); de promover a sustentabilidade

³²² «O pagamento único deveria substituir completamente as ajudas pagas aos produtores de cereais, oleaginosas, ovinos e caprinos, batata para fécula, leguminosas para grão, forragens secas, linho e cânhamo, assim como as ajudas a pagar aos produtores de leite a partir de 2005» (Cunha, 2010: 39).

³²³ COM (2003) 23 Final de 21 de Janeiro de 2003 «Uma perspetiva política de longo prazo para uma agricultura sustentável», não publicada no JO.

agrícola; de promover a estabilidade de rendimento dos agricultores; e de fortalecer o desenvolvimento rural. Com base nestes objetivos, a nova PAC alterou completamente o sistema de apoios da UE ao setor agrícola, através de dois novos regulamentos, que entrariam em vigor em 2005: 1) o Regulamento CE n.º 1782/2003, do Conselho de 29 de Setembro de 2003³²⁴, que regulava a atribuição de subsídios pagos, independentemente do volume de produção, e que incluía as normas aplicáveis a todos os pagamentos diretos da PAC; E 2) o Regulamento CE n.º 1783/2003, do Conselho de 29 de Setembro de 2003³²⁵, que introduzia algumas alterações no apoio do FEOGA ao desenvolvimento rural, com a ampliação das regras de ecocondicionalidade às medidas de desenvolvimento rural, alterando assim o Regulamento CE n.º 1257/99³²⁶.

Neste âmbito, os principais elementos da nova PAC foram³²⁷:

- A revisão da política de mercado da PAC, nomeadamente, a redução de preços no setor dos produtos lácteos, a redução para metade dos incrementos mensais no setor dos cereais, sendo mantido o preço de intervenção estabelecido anteriormente, bem como reformas nos seguintes setores: arroz, trigo duro, frutas de casca rija, batata para fécula e forragens secas.
- Um pagamento único por exploração, de acordo com os critérios de ecocondicionalidade, dando assim liberdade aos agricultores de adaptarem a sua produção às necessidades do mercado³²⁸. Para evitar o abandono da produção, os Estados-Membros poderiam optar por manter uma ligação reduzida entre os subsídios e a produção, em condições bem definidas, e dentro de limites claros³²⁹. Os

³²⁴ Regulamento publicado no *JO L 270*, de 21 de Outubro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da PAC e institui determinados regimes de apoio aos agricultores – revogado posteriormente pelo Regulamento CE n.º 73/2009 do Conselho de 19 de Janeiro de 2009.

³²⁵ Publicado no *JO L 270* de 21 de Outubro de 2003 – substituído posteriormente pelo regulamento do FEADER (Regulamento CE n.º 1698/2005 do Conselho de 20 de Setembro de 2005).

³²⁶ Nomeadamente, entre outras, através do apoio ao investimento agrícola para cumprimento de normas no domínio do ambiente, higiene e bem-estar animal, do apoio aos agricultores sujeitos a restrições à atividade agrícola nos territórios rede *Natura 2000*, e da introdução, nas Medidas Agroambientais, do apoio a medidas relacionadas com o bem-estar animal.

³²⁷ Conclusões da 2516.ª Sessão do Conselho «Agricultura e Pescas», realizada em Bruxelas, 11-12-17-18-19-25-26 de Junho de 2003.

³²⁸ Como já referido, este pagamento substituiu as anteriores ajudas diretas que os agricultores recebiam por unidade de superfície ou por cabeça de animal. O pagamento seria definido por superfície de hectare elegível, e estaria sujeito ao respeito de normas ambientais, de segurança alimentar e de fitossanidade e bem-estar dos animais (Regulamento CE n.º 1782/2003 do Conselho de 29 de Setembro de 2003).

³²⁹ Reguladas de acordo com o Regulamento CE n.º 378/2007 do Conselho de 27 de Março de 2007, que estabelece regras de modulação voluntária dos pagamentos diretos, publicado no *JO L 95* de 5 de Abril de 2007.

Todas as reduções dos pagamentos diretos resultantes da aplicação do Regulamento 378/2007 seriam adicionadas às reduções resultantes da aplicação da modulação obrigatória. Portugal e o Reino Unido, os únicos países elegíveis à modulação voluntária no âmbito deste regulamento, definiram um pagamento dissociado da produção, reduzindo, desta forma, os pagamentos diretos, e transferindo os respetivos fundos para o financiamento da PDR (EC, 2013b; Farmer, 2012).

regimes de ajuda que faziam parte do Regime de Pagamento Único (RPU) eram os seguintes: culturas arvenses; bovinos; ovinos e caprinos; leite e produtos lácteos; leguminosas para grão; forragens secas; arroz; lúpulo; azeite; tabaco; e algodão³³⁰.

- Um mecanismo de disciplina financeira que garantisse o respeito do orçamento agrícola fixado até 2013.
- A redução dos pagamentos diretos (modulação) no caso das explorações de maiores dimensões, para financiar a nova PDR;
- O reforço da PDR, através da dotação de mais recursos financeiros comunitários, e sujeita a novas medidas ambientais, de qualidade e bem-estar dos animais, que auxiliaria os agricultores a cumprir as normas de produção da UE.

Em termos gerais, a reforma de 2003 incidiu, fundamentalmente, no primeiro pilar da PAC. A introdução dos mecanismos de dissociação e modulação (obrigatória), que implicavam a transferência de fundos do primeiro para o segundo pilar, e a ampliação das regras de ecocondicionalidade, tinham em perspetiva a complementaridade dos dois pilares. O primeiro pilar centrar-se-ia no apoio ao rendimento dos agricultores, que tinham assim maior liberdade para produzir em função da procura do mercado. O segundo pilar apoiaria a agricultura nas suas funções ambiental e rural, bem como as zonas rurais no seu desenvolvimento.

A reforma da PAC de 2003 trouxe, de facto, algumas mudanças na evolução da PAC que dificilmente serão reversíveis, como é o caso da dissociação dos pagamentos diretos e da sua modulação (e da nova disciplina financeira a ela associada), da generalização do princípio da ecocondicionalidade, e da flexibilidade de implementação ao nível de cada Estado-membro (Cunha 2004, 2010). A ideia era articular estas medidas com vista ao reforço da dotação orçamental da PDR, através da transferência dos montantes provenientes da redução das ajudas diretas aos agricultores, para medidas de apoio ao investimento e medidas agroambientais. No entanto, houve uma redução substancial das transferências inicialmente previstas, pelo que o equilíbrio entre o primeiro e o segundo pilar da PAC não foi atingido. Apesar de tudo, a reforma reforçou o princípio da subsidiariedade, na medida em que os Estados-membros continuariam a ser responsáveis pela definição e execução dos programas de desenvolvimento rural, de acordo com as suas próprias disposições institucionais.

Em 2005, e tendo em vista quer o estabelecimento de um quadro legal único para o financiamento das despesas decorrentes da PAC, quer a canalização de mais financiamento para a PDR, no período financeiro de 2007-2013, foram instituídos dois novos fundos que

³³⁰ Os pagamentos diretos incorporados no RPU foram alargados ao açúcar em 2005 e ao vinho em 2007 (Burrell, 2009).

revogaram o FEOGA nas suas duas secções: o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA)³³¹, e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)³³². O primeiro suportaria as ações destinadas à regularização dos mercados agrícolas e os pagamentos diretos aos agricultores previstos no âmbito da PAC. O segundo cofinanciaria os programas de desenvolvimento rural, concentrando, deste modo, toda a componente estrutural da PAC³³³.

Na mesma perspetiva, o regulamento SAPARD foi revogado e, em sua substituição, foi instituído o IPARD³³⁴, que apoiaria a definição de políticas e a preparação para a aplicação e a gestão da PAC na Croácia, Turquia e Antiga República Jugoslava da Macedónia. Contribuiria, designadamente, para a adaptação sustentável do setor agrícola e das zonas rurais, e para a preparação destes países na aplicação do acervo comunitário, no que se refere à PAC e às políticas conexas.

Em 2006, já em contexto de alargamento, e de futuro alargamento à Bulgária e à Roménia, foram definidos novos objetivos prioritários para aplicação dos fundos estruturais, para o período financeiro de 2007-2013³³⁵:

- Objetivo 1 – Convergência, que consistia na promoção de condições e fatores que reforçassem o crescimento e conduzissem a uma verdadeira convergência das regiões e dos Estados-Membros menos desenvolvidos³³⁶.
- Objetivo 2 – Competitividade regional e emprego, que pretendia reforçar, fora das regiões menos desenvolvidas, a competitividade das regiões e a sua capacidade de atração, bem como o emprego, antecipando-se às mudanças económicas e sociais³³⁷.
- Objetivo 3 – Cooperação territorial europeia, que visava reforçar a cooperação transfronteiriça através de iniciativas locais e regionais conjuntas e a cooperação

³³¹ Regulamento FEAGA 1290/2005 do Conselho de 21 de Junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum, publicado no JO L 209, de 11 de Agosto de 2005.

³³² Regulamento CE n.º 1698/2005 do Conselho de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER, publicado no JO L 277, de 21 de Outubro de 2005.

³³³ Como se verá mais adiante o programa de iniciativa comunitária LEADER+ também é substituído pelo FEADER.

³³⁴ Em inglês, *Instrument for Pre-Accession Assistance in Rural Development* (IPARD). Instituído pelo Regulamento CE n.º 1085/2006 do Conselho de 17 de Julho de 2006, publicado no JO L 210, de 31 de Julho de 2006 e aplicado pelo Regulamento CE n.º 718/2007 da Comissão de 12 de Junho de 2007, publicado no JO L 170, de 29 de Junho de 2007.

³³⁵ Regulamento CE n.º 1083/2006 do Conselho de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, publicado no JO L 210 de 31 de Julho de 2006.

³³⁶ Este objetivo abrangeu, em 17 Estados-Membros, 84 regiões cujo PIB médio *per capita* era inferior a 75% da média comunitária, bem como, numa base de «saída progressiva» (*phasing out*), ou faseada, do sistema de ajudas, outras 16 com um PIB apenas ligeiramente superior a esse limiar, devido ao «efeito estatístico» da UE alargada.

³³⁷ Ao longo deste período, 168 regiões foram elegíveis. Destas, 13 regiões constituíram as denominadas zonas em «fase de integração progressiva» (*phasing in*), e foram objeto de afetações especiais de recursos, devido ao seu anterior estatuto de regiões «Objetivo 1». Este objetivo abrangeu regiões de 19 Estados-Membros.

transnacional com vista a um desenvolvimento territorial integrado, assim como a cooperação inter-regional e o intercâmbio de experiências³³⁸.

Estes novos objetivos refletiam a introdução de uma abordagem mais estratégica, centrada na Estratégia de Lisboa renovada³³⁹, para orientar as prioridades da UE, nomeadamente a investigação e o desenvolvimento tecnológico, a inovação e o espírito empresarial, a sociedade da informação, os transportes, a energia e a proteção do ambiente: *«Cohesion has (...) acquired new obligations, the most striking of which has been the insistence that it contribute to the Lisbon strategy. This broadening of purpose has triggered surprisingly little contestation, and has instead seemed to be almost opportunistic as a device to enhance the standing of the policy area»* (Begg, 2010: 83).

A nova programação envolveu um novo quadro de planeamento (Manzella e Mendez, 2009). Concretamente, os objetivos prioritários da UE para a Política de Coesão passaram a ser identificados em Orientações Estratégicas Comunitárias (OEC) em Matéria Coesão³⁴⁰, e, em função disso, os objetivos e prioridades nacionais eram definidos pelos Estados-Membros, através de um Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN). Em conjunto, estes dois documentos serviam de base à conceção dos Programas Operacionais. Deste modo, as OEC estabeleciam as prioridades da programação financeira dos fundos estruturais³⁴¹, e o QREN introduzia uma estratégia única ao nível de cada Estado-membro³⁴².

³³⁸ Todas as regiões e cidadãos da UE estavam abrangidos por uma das 13 zonas de cooperação transnacional existentes, a saber: Periferia Norte; Mar Báltico; Noroeste Europeu; Mar do Norte; Costa Atlântica; Sudoeste Europeu; Região Alpina; Centro e Leste Europeu; Mediterrâneo; Sudeste Europeu; Açores-Madeira-Canárias; Região do Oceano Índico; Caraíbas.

³³⁹ A revisão intercalar da Estratégia de Lisboa, realizada em 2004 (COM 2004 29 Final de 20 de Fevereiro de 2004, não publicada no JO), fez com que a mesma fosse relançada no Conselho Europeu da Primavera de Março de 2005, centrando-a nos objetivos do Crescimento e do Emprego. A Estratégia de Lisboa Renovada constituiu-se, assim, um referencial estratégico do ciclo de programação dos fundos estruturais e de coesão para o período de 2007-2013 (Augusto Mateus & Associados, 2013). No âmbito da Estratégia de Lisboa renovada, os Estados-membros adotam um Programa Nacional de Reformas (PNR). Desde 2007, os relatórios anuais relativos à Estratégia de Lisboa apresentados pelos Estados-membros passaram a indicar o contributo dos Programas Operacionais para a execução do PNR.

³⁴⁰ As OEC em matéria de coesão estavam concertadas com as orientações para o crescimento e o emprego da Agenda de Lisboa renovada. Assentavam em três prioridades: reforçar a atratividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o ambiente; incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia baseada no conhecimento, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas tecnologias da informação e da comunicação; criar mais e melhor emprego, atraindo mais pessoas para o mercado de trabalho ou para a atividade empresarial, melhorando a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentando os investimentos no capital humano (Decisão 2006/702/CE do Conselho de 6 de Outubro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão, publicada no JO L 291 de 21 de Outubro de 2006).

³⁴¹ No período anterior (2000-2006), era já contemplada a definição prioridades. Em 2007-2013 as prioridades eram estipuladas num documento único, as OEC em matéria de coesão, adotado pelo Conselho, ou seja, por todos os Estados-membros.

³⁴² Ao contrário do Quadro Comunitário de Apoio (QCA), utilizado nos períodos anteriores, o QREN não era um instrumento de gestão, era apenas um instrumento de programação.

A Política de Coesão centrou-se, assim, nos problemas de desenvolvimento em matéria de crescimento económico e de emprego, embora continuasse a apoiar as regiões que ainda não tinham concluído o seu processo de convergência real, ou seja, continuaram a ser apoiadas as zonas geográficas com dificuldades estruturais específicas (zonas industriais em reconversão, zonas urbanas, rurais ou dependentes da pesca, zonas com graves desvantagens demográficas ou naturais). A maioria dos recursos foi direcionada para o Objetivo da Convergência (cerca de 80%) que se concentrava nas regiões menos desenvolvidas da UE (regiões com um PIB per capita inferior a 75% da média da UE). O Fundo de Coesão foi introduzido na programação, deixou de ter um funcionamento independente, e passou a ter as mesmas regras de programação e de gestão dos restantes fundos estruturais, a fim de evitar duplicações (CE, 2007a).

A simplificação e a descentralização da gestão dos instrumentos financeiros eram consideradas peças fundamentais da reforma da Política de Coesão para o período de 2007-2013 (Manzella e Mendez, 2009), pelo que, durante este período, apenas o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão intervieram na Política de Coesão, deixando o FEADER e o IFOP³⁴³ de se constituir como instrumentos desta política³⁴⁴.

Todas as iniciativas comunitárias anteriores foram revogadas, com exceção do INTERREG e do LEADER. O primeiro passou a ser implementado no âmbito do novo objetivo de cooperação territorial³⁴⁵. Por seu turno, o segundo passou a ser implementado no âmbito da PDR. Os princípios reguladores dos programas URBAN e EQUAL foram integrados/absorvidos nos objetivos da Convergência e da Competitividade Regional e Emprego. Foram lançadas quatro novas iniciativas, JESSICA, JEREMIE, JASPERS e JASMINE³⁴⁶, com o intuito de tornar a

³⁴³ «Evidenciando articulação com a governança da Política Agrícola Comum, designadamente no que respeita ao desenvolvimento rural, o IFOP recebe um tratamento comunitário equivalente, entre 2007 e 2013, ao FEOGA – Secção Orientação, quando deixa de integrar o elenco dos fundos estruturais da União Europeia e é substituído pelo Fundo Europeu das Pescas (FEP)» (Augusto Mateus & Associados, 2013: 451).

³⁴⁴ Regulamento CE n.º 1083/2006 do Conselho de 11 de Julho de 2006.

³⁴⁵ Ainda no âmbito do Objetivo de cooperação territorial foi estabelecido um novo regulamento para enquadrar a criação de Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT), que constituem uma autoridade transfronteiriça para executar os programas de cooperação (Regulamento CE n.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho de 2006, publicado no JO L 210 de 31 de Julho de 2006).

³⁴⁶ A iniciativa JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* ou Apoio Europeu Comum para o Investimento Sustentável em Zonas Urbanas) pretendia promover a regeneração e o desenvolvimento urbano sustentáveis.

A iniciativa JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* ou Recursos Europeus Comuns para as Micro e as Médias Empresas) tinha por objetivo melhorar o acesso a financiamento por parte das microempresas e das PME.

A iniciativa JASPERS (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions* ou Assistência Conjunta de Apoio a Projetos nas Regiões Europeias) disponibilizava, aos novos doze Estados-membros da UE, o apoio necessário para a preparação de grandes projetos, cofinanciados por fundos europeus.

A iniciativa JASMINE (*Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe* ou Ação Comum de Apoio às Instituições de Microfinanciamento na Europa) pretendia prestar assistência técnica e apoio a instituições de microcrédito não bancárias, bem como ajudá-las a melhorar a qualidade das suas operações, com vista à sua expansão e sustentabilidade.

Política de Coesão mais eficiente e sustentável. As duas primeiras constituíam instrumentos de engenharia financeira; as duas últimas funcionavam como instrumentos de assistência técnica. No seu conjunto, as quatro iniciativas apoiavam, juntamente com os fundos estruturais, as OEC, em matéria de coesão, para o período 2007-2013³⁴⁷.

Seguindo a mesma lógica aplicada à Política de Coesão, a UE definiu igualmente, para o período 2007-2013, OEC de desenvolvimento rural³⁴⁸, centrando-se em três domínios, de acordo com os três eixos definidos no novo regulamento do FEADER: Eixo 1: aumento da competitividade da agricultura e da silvicultura através do apoio à reestruturação, ao desenvolvimento e à inovação (um conjunto de medidas incidiria no capital humano e físico dos setores da agricultura, dos produtos alimentares e das florestas); Eixo 2: melhoria do ambiente e da paisagem rural através do apoio à gestão do espaço rural (medidas de ordenamento do território destinadas a proteger e melhorar os recursos naturais, bem como a preservar os sistemas agrícolas e silvícolas de elevado valor natural e as paisagens culturais das zonas rurais da Europa); Eixo 3: promoção da qualidade de vida nas zonas rurais e da diversificação das atividades económicas (contribuindo para o desenvolvimento de infraestruturas locais e do capital humano nas zonas rurais, principalmente nas zonas rurais remotas em vias de despovoamento, com vista a melhorar as condições de crescimento e de criação de emprego em todos os setores); um quarto eixo, o «eixo LEADER», inspirado na experiência adquirida com o programa LEADER, tinha como objetivo a implementação de estratégias locais para o desenvolvimento rural sustentável através de parcerias público-privadas a nível local, os designados “Grupos de Ação Local” (GAL). O programa LEADER além de sub-ação, passou também a constituir-se como metodologia horizontal ao FEADER, e foi integrado na PDR.³⁴⁹

³⁴⁷ Decisão 2006/702/CE do Conselho de 6 de Outubro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão.

³⁴⁸ As OEC de desenvolvimento rural identificavam os principais domínios para a realização das prioridades da União, em especial no que refere os objetivos de desenvolvimento sustentável de Gotemburgo e a Estratégia Renovada de Lisboa para o crescimento e o emprego. Neste sentido, as OEC deviam contribuir para identificar e designar de comum acordo, as regiões em que a utilização do apoio ao desenvolvimento rural criaria mais valor acrescentado ao nível da UE; estabelecer a ligação com as principais prioridades da UE (Gotemburgo, Lisboa), e transpor essas prioridades para a política de desenvolvimento rural; assegurar a coerência com as outras políticas, em particular nos domínios da coesão e do ambiente; acompanhar a aplicação da PAC orientada para o mercado, e a necessária reestruturação que dela resultaria, nos antigos e nos novos Estados-membros [Decisão 2006/144/CE do Conselho de 20 de Fevereiro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (Período de programação 2007-2013), publicada no JO L 55 de 25 de Fevereiro de 2006].

³⁴⁹ Além das quatro OEC de desenvolvimento rural apresentadas, foram definidas mais duas OEC transversais: garantir a coerência da programação, nomeadamente entre eixos; e assegurar a complementaridade entre a PDR e outros instrumentos comunitários, como, por exemplo, o Sexto Programa de Ambiente e as estratégias temáticas ambientais.

Figura 17 – Arquitetura da Política de Desenvolvimento Rural em 2007-2013



Fonte: CE, 2006d.

Tendo por base as OEC de desenvolvimento rural, cada Estado-membro apresentaria um Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural (PENDR), sujeito à aprovação da Comissão, que estabeleceria as suas prioridades de ação no âmbito do FEADER, e que seria executado através de programas de desenvolvimento rural, no nível territorial considerado mais adequado.

Em 2007, a Comissão Europeia fez uma avaliação da implementação da reforma da PAC de 2003, com o objetivo de introduzir os ajustes necessários para dar continuidade ao processo de reforma da política, em função da evolução do mercado ou de outros elementos, e desse modo adaptá-la ao século XXI. A Comissão pretendia deste modo responder a três grandes questões: «*Como tornar o regime de pagamento único mais eficaz, mais eficiente e mais simples? Como garantir, num mundo cada vez mais globalizado e numa UE com vinte e sete Estados-Membros, a relevância dos instrumentos de apoio do mercado, originalmente concebidos para uma Comunidade a seis? Como vencer os novos desafios, das alterações climáticas ao desenvolvimento dos*

biocombustíveis e à gestão dos recursos hídricos, e os já presentes, como a biodiversidade, adaptando-nos aos novos riscos e oportunidades?» (CE,2007b)³⁵⁰.

Um ano depois, em 20 de Novembro de 2008, os ministros da Agricultura da UE chegaram a um acordo político sobre o "Exame de saúde" da PAC (*CAP Health Check*), cujas propostas se materializaram no Regulamento CE n.º 73/2009 do Conselho de 19 de Janeiro de 2009 e no Regulamento CE n.º 74/2009 do Conselho de 19 de Janeiro de 2009³⁵¹. O primeiro regulamento dizia respeito às novas regras para os regimes de apoio direto aos agricultores, e revogava o Regulamento 1782/2003. Entre os novos requisitos estavam a supressão da retirada de terras aráveis à produção, e o aumento das quotas leiteiras, para preparar gradualmente a sua abolição em 2015. Neste âmbito, foi também acordado o aumento da modulação: os pagamentos diretos a todos os agricultores que recebessem ajudas superiores a 5 000 euros (cujo montante era transferido para o orçamento da PDR), e que até então eram objeto de uma redução de 5%, passariam a sofrer uma redução progressiva, atingindo os 10% em 2012. Igualmente, os pagamentos que totalizassem mais de 300 000 euros em um ano sofreriam uma redução adicional de 4%. Os fundos assim obtidos seriam utilizados pelos Estados-Membros para reforçar os seus programas de desenvolvimento rural, nos domínios das alterações climáticas, energias renováveis, gestão da água, biodiversidade e inovação, bem como para promover medidas de acompanhamento e reestruturação do setor leiteiro³⁵². O segundo regulamento, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER, introduziu alterações ao Regulamento 1698/2005, por forma a acomodar e reforçar as novas prioridades estratégicas nos domínios acima referidos. Face a estas alterações, as OEC de desenvolvimento rural foram igualmente revistas³⁵³, e, em conformidade, os Estados-membros tiveram que rever os seus PENDR e programas de desenvolvimento rural, demonstrando, de forma clara, onde, e como, os fundos, resultantes das novas taxas da modulação, iriam ser aplicados. As verbas transferidas para o segundo pilar seriam cofinanciadas pela UE, a uma taxa de 90% nas regiões de convergência, e de 75% nas restantes regiões.

Ainda em 2008, a Comissão Europeia organizou, em Limassol, no Chipre, uma conferência sobre o desenvolvimento rural³⁵⁴. No âmbito desta conferência, a Comissão Europeia apresentou um documento base sobre a situação futura das áreas rurais da Europa,

³⁵⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, *Preparar o "exame de saúde" da reforma da PAC*. COM (2007) 722 Final de 20 de Novembro de 2007, não publicada no JO.

³⁵¹ Ambos publicados no JO L 30 de 31 de Janeiro de 2009.

³⁵² Conclusões da 2904.ª Sessão do Conselho «Agricultura e Pescas», realizada em Bruxelas, de 18 a 20 de Novembro de 2008.

³⁵³ Cf. Decisão 2009/61/CE do Conselho de 19 de Janeiro de 2009, relativa às orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (Período de programação 2007-2013), publicada no JO L 30 de 31 de Janeiro de 2009.

³⁵⁴ Conferência organizada pela Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, intitulada *Áreas rurais da Europa em ação: enfrentar os desafios do amanhã (Europe's rural areas in action: facing the challenges of tomorrow)*, que teve lugar em Limassol, de 16 a 18 de Outubro de 2008.

assente em cinco temas, a discutir, respetivamente, em cinco sessões de trabalho: ajustar a agricultura da UE à concorrência global; adaptar a agricultura e a silvicultura às alterações climáticas; ordenamento do território e bens públicos; diversidade das áreas rurais e desenvolvimento; governança e criação de redes (EC, 2008)³⁵⁵. Em 2009, a Comissão Europeia apresentou um documento para discussão intitulado «*Why do we need a Common Agricultural Policy?*», com o objetivo de enquadrar a ação da UE, no que se refere à PAC, de 2010 a 2013 (EC, 2009)³⁵⁶. Estes dois documentos colocavam ênfase no papel da futura PAC na provisão de bens públicos, e no papel do agricultor enquanto guardião da paisagem, da natureza e da biodiversidade, estratégia esta utilizada, como se verá no ponto seguinte, para legitimar a reforma da PAC para o período de programação 2014-2020.

5.1.3 O desenvolvimento rural no pós-2013: coordenação e coerência?

A partir de 2010, o debate sobre o futuro da PAC no ciclo de programação financeira 2014-2020 intensificou-se. Dois fatores condicionaram os termos das negociações. O primeiro dizia respeito ao facto de o acordo sobre a PAC não ser um procedimento isolado, mas parte integrante de um processo mais vasto, que desde logo incorporava a importante questão da reforma do orçamento da União e a consequente medição de forças entre a PAC e a Política de Coesão. O segundo referia-se às pressões orçamentais, que estavam relacionadas, em primeiro lugar, com o teto máximo de despesa para as políticas da União – que se situava teoricamente em 1,24% do PIB da União, mas que o Conselho limitou a 1,045%, para o orçamento plurianual de 2007-2013; em segundo lugar, com a forma como o financiamento dessa despesa seria repartido pelos Estados-membros; e, em terceiro lugar, com os saldos líquidos de cada país (a diferença entre o que pagam e o que recebem da UE) (Cunha, 2010).

A discussão do futuro da PAC centrou-se, essencialmente, sobre a dissociação dos pagamentos da produção e a distribuição de rendimentos entre as regiões e os Estados-membros. Num período de crise económica e social, o facto de os regimes de apoio aos agricultores representarem mais de 70% da dotação orçamental total da PAC revelava-se problemática, colocando a legitimidade da futura PAC na provisão de bens públicos para a sociedade europeia, sobretudo ambientais (paisagens, biodiversidade, estabilidade climática e maior resistência às catástrofes naturais) (CE, 2010a; Cunha 2010; Kahila *et al.*, 2011).

³⁵⁵ Documento denominado *Rural areas: current situation and future challenges*, Disponível em http://ec.europa.eu/agriculture/events/cyprus2008/overview_en.pdf.

³⁵⁶ Disponível em http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why_en.pdf.

Neste contexto, e tendo por base a comunicação relativa à *Reapreciação do orçamento da UE*³⁵⁷, a Comissão Europeia apresentou, em Novembro de 2010, na comunicação *A PAC no horizonte 2020: responder aos desafios do futuro em matéria de alimentação, recursos naturais e territoriais*³⁵⁸, a sua estratégia para o futuro a longo prazo da agricultura e das áreas rurais. E estabeleceu três objetivos principais para a futura PAC: produção alimentar viável; gestão sustentável dos recursos naturais e alterações climáticas; e desenvolvimento territorial equilibrado. No documento, foi reiterada a necessidade de os instrumentos da futura PAC serem estruturados em torno dos dois pilares. O primeiro pilar deveria integrar, essencialmente, os regimes de pagamentos aos agricultores e o apoio às medidas de mercado, financiados pelo FEAGA; o segundo deveria integrar as medidas estruturais bem como as de efeito ambiental ou territorial, cofinanciadas pelo FEADER.

A Comissão definiu ainda três cenários possíveis de evolução da PAC: *status quo* modificado; enverdecimento; e reforma radical.

No que se refere ao primeiro pilar:

- 1) O *status quo* modificado – implicaria a introdução de maior equidade na distribuição dos pagamentos diretos entre os Estados-Membros (mantendo inalterado o sistema de pagamento direto vigente); o reforço dos instrumentos de gestão de risco e, se necessário, a racionalização e a simplificação dos instrumentos existentes no mercado;
- 2) O enverdecimento (*greening*) da PAC – traduzir-se-ia na introdução de maior equidade na distribuição dos pagamentos diretos entre os Estados-Membros, e uma mudança substancial na sua conceção; na introdução de um novo regime para as pequenas explorações; na introdução de um limite máximo da taxa de base, para além de considerar a contribuição das grandes explorações para o emprego rural; e, se necessário, a melhoria e a simplificação dos instrumentos de mercado;
- 3) A reforma radical – caracterizar-se-ia pela eliminação progressiva dos pagamentos diretos na sua forma vigente e, em contrapartida, pelo estabelecimento de pagamentos limitados para bens públicos ambientais e pagamentos adicionais para compensar as condicionantes naturais específicas; bem como pela supressão de todas as medidas de mercado, com a possível exceção das cláusulas de perturbação que poderiam ser ativadas em tempos de crise grave.

No que diz respeito ao segundo pilar:

³⁵⁷ COM (2010) 700 Final de 19 de Outubro de 2010, não publicada no JO.

³⁵⁸ COM (2010) 672 Final de 18 de Novembro de 2010, não publicada no JO.

- 1) O *status quo* modificado – significaria a manutenção da orientação, definida no "Exame de Saúde" da PAC de 2008, de aumentar o financiamento para enfrentar os desafios relacionados com as mudanças climáticas, a água, a biodiversidade, as energias renováveis e a inovação, e que permitiria introduzir outras alterações graduais, no quadro político vigente;
- 2) O enverdecimento (*greening*) da PAC – possibilitaria o ajustamento e complementaridade dos instrumentos existentes, com vista ao seu melhor alinhamento com as prioridades da UE, centrando o apoio no ambiente, nas alterações climáticas e/ou na reestruturação e inovação, intensificando as iniciativas regionais e locais; o reforço dos instrumentos de gestão de risco existentes, e a introdução de um instrumento de estabilização de rendimentos compatível com a caixa verde da Organização Mundial do Comércio (OMC) para compensar as perdas substanciais de rendimento; e a definição de critérios objetivos para uma dada redistribuição dos recursos entre os Estados-membros.
- 3) A reforma radical – prender-se-ia com o estabelecimento de medidas centradas essencialmente nas alterações climáticas e nos aspetos ambientais.

A comunicação contém alguns argumentos incontestáveis a favor da atual distribuição de competências entre a UE e os Estados-membros, mas não apresenta argumentos convincentes para justificar a continuada ênfase na manutenção dos pagamentos diretos como espinha dorsal da PAC, levantando questões sobre a subsidiariedade e a equidade financeira da política (Kahila *et al.*, 2011)³⁵⁹. Mais especificamente, estima-se que a redistribuição dos fundos entre a UE15 e os Estados-membros da Europa Central e Oriental continue a ser bastante modesta, acentuando as diferenças entre velhos e novos Estados-membros, e que não será possível providenciar o mesmo nível de apoio, no âmbito dos pagamentos diretos, a todos os agricultores da UE (Chatellier e Guyomard, 2012; Kahila *et al.*, 2011). Prevê-se, ainda,

³⁵⁹ A este propósito, Grethe (2006) afirma que o forte envolvimento da UE na conceção e financiamento da PAC pode ser explicado historicamente, mas que é desprovido de sentido, nos tempos atuais. Segundo o autor, o envolvimento da UE no primeiro pilar devia ser limitado à política de mercado, uma vez que esta envolve medidas que abordam externalidades transfronteiriças. Concretamente, Grethe defende que, na política de mercado, a distribuição de competências entre a UE e os Estados-membros é adequada (a política é desenhada e financiada pela UE, sendo a sua implementação delegada nos Estados-membros), uma vez que a mesma está diretamente relacionada com o mercado interno. Contudo, e no que diz respeito ao RPU, o autor refere que o facto de ser um pagamento cada vez mais dissociado da produção (ao contrário das ajudas diretas que estavam associadas a produtos e a níveis de produção) constitui-se, essencialmente, como uma política de rendimentos setorial e individual, cuja distribuição varia amplamente entre os vários Estados-membros. Como tal, esta política deveria ser da total responsabilidade dos Estados-membros: « (...) *the assignment of responsibility for direct payments and their funding to the EU level is an historical artifact which is in clear conflict with the subsidiarity principle*» (Grethe, 2006: 12).

que, no final do período de programação, o montante total de pagamentos diretos concedidos, ronde, em termos médios, os 150 euros por hectare de superfície elegível, revelando grandes disparidades entre os Estados-membros, uma vez que as suas estruturas agrícolas variam consideravelmente, e que, em alguns países, estas se afastam significativamente da média da estrutura agrícola da União (Chatellier e Guyomard, 2012).

Neste sentido, e no seguimento das reformas anteriores, a definição dos objetivos gerais dos dois pilares, bem como a fixação das taxas de financiamento e dos limites máximos nacionais, continua a ser da responsabilidade da UE. No entanto, no primeiro pilar, a atribuição de pagamentos diretos dedicada ao apoio associado (jovens agricultores, pequenos agricultores, etc.) dependerá das escolhas feitas pelos Estados-Membros³⁶⁰. No que respeita ao segundo pilar, a seleção e decisão sobre as medidas a implementar, e a sua execução, mantêm-se ao nível dos Estados-membros.

Além das pressões internas para a necessidade de descentralizar a conceção e o funcionamento da PAC ao nível dos Estados-membros, sobretudo no primeiro pilar, tem surgido alguma crítica no sentido de serem encontradas fontes alternativas de financiamento da política, a fim de reduzir as suas despesas orçamentais, de infletir a PAC da sua função redistributiva, e de devolver essa função aos Estados-membros (Burrell, 2009; Sapir *et al.*, 2003; Sotte, 2004): «*The consequence is the proposal of a sharp cut to the agriculture budget and the restriction of the EU role to the restructuring of agricultural systems and farms, especially in relation to the structural problems of the new Member States of Central-Eastern Europe*» (Sotte, 2004: 8). Assim, e tal como aconteceu no período financeiro anterior (Grethe, 2006), também para 2014-2020, os valores da proposta inicial da Comissão Europeia foram reduzidos³⁶¹. Mantém-se, de facto, a progressividade do reforço orçamental do segundo pilar, mas este continua a ser secundarizado pelo excessivo peso do primeiro pilar.

Da comunicação resulta, então, a decisão de tornar a PAC mais verde, e de conceber instrumentos de política mais eficazes, desenhados para melhorar a competitividade do setor agrícola e a sua sustentabilidade ao longo do tempo. A provisão de bens ambientais públicos está na base da legitimidade da nova PAC. Nesta perspetiva, os agricultores devem ser recompensados pelos serviços ambientais que prestam ao público mais vasto, pelo que é definido um novo instrumento de política no âmbito do primeiro pilar, o pagamento “verde” (pagamento para práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente), que é obrigatório e

³⁶⁰ Todavia, e para evitar uma sobrecarga administrativa excessiva, a UE entende ser conveniente que os Estados-Membros se abstenham da regra geral de conceder pagamentos diretos sempre que o montante seja inferior a 100 euros ou sempre que a superfície elegível da exploração para que a ajuda é pedida seja inferior a 1 hectare.

³⁶¹ O montante para o primeiro pilar foi reduzido em 1,8% e para o segundo pilar em 7,6% (preços de 2011) (EC, 2013a).

constitui a grande alteração na arquitetura global da política (representa 30% do total dos regimes de apoio aos agricultores). Também é enfatizado o reforço da articulação entre os dois pilares, não só em termos de objetivos, mas também em termos financeiros, pelo que é contemplada a transferência (até 15%) dos envelopes nacionais de um pilar para o outro, permitindo aos Estados-membros maior flexibilidade na adequação do financiamento às suas prioridades específicas, mesmo que com regras bem definidas pela UE para evitar um duplo financiamento³⁶². Assim, o orçamento total da PAC para o período de 2014-2020, é, a preços de 2013, de 408.31 biliões de Euros, dos quais 312.74 biliões estão previstos para pagamentos diretos e despesas relacionadas com o mercado (pilar 1), e 95.58 biliões para o desenvolvimento rural (pilar 2), representando o orçamento total da PAC cerca de 38% do orçamento total da UE para este período.

Analisando a PDR em mais detalhe, e tendo em conta o novo regulamento do FEADER para 2014-2020³⁶³, não há, em termos gerais, grandes alterações às características da política. No quadro global da PAC, o apoio ao desenvolvimento rural contribui para atingir objetivos similares aos do período de programação anterior, nomeadamente, incentivar a competitividade da agricultura; assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais e ações no domínio do clima; e alcançar um desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais, em particular, através da criação e manutenção de emprego.

Tal como no período anterior, a PDR é executada pelos Estados-membros, através de programas de desenvolvimento rural plurianuais, no nível territorial que considerem mais adequado, a novidade sendo a possibilidade de inclusão de subprogramas temáticos³⁶⁴. Os programas devem ser elaborados com base em, pelo menos, quatro, das seis, prioridades da União definidas em matéria de desenvolvimento rural, designadamente: (1) fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais; (2) reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura em todas as regiões, e incentivar as tecnologias agrícolas inovadoras e a gestão sustentável das florestas; (3) promover a organização das cadeias alimentares, nomeadamente, no que diz respeito à transformação e à comercialização de produtos

³⁶² De acordo com os artigos 7.º e 14.º do Regulamento UE n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores, ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho. Publicado no *JO L* 347 de 20 de Dezembro de 2013.

³⁶³ Regulamento UE n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER, e que revoga o Regulamento CE n.º 1698/2005 do Conselho, publicado no *JO L* 347 de 20 de Dezembro de 2013.

³⁶⁴ Os subprogramas temáticos podem abranger: jovens agricultores; pequenas explorações agrícolas; zonas de montanha; cadeias de abastecimento curtas; mulheres nas zonas rurais; e atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas, assim como à biodiversidade.

agrícolas, bem-estar animal e gestão de riscos na agricultura; (4) restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura; (5) promover a utilização eficiente dos recursos, e apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal; (6) promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais. As prioridades substituem, assim, os anteriores eixos temáticos, por forma a refletir os objetivos temáticos do Quadro Estratégico Comum (QEC) pertinentes, e contribuir para a consecução da *Estratégia Europa 2020* para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Deste modo, como se verá mais adiante, a organização da PDR está em consonância com os objetivos mais abrangentes da União, de reforçar a sua estratégia de programação, de melhorar e de simplificar a coordenação dos fundos e investimentos, e de garantir a coerência das suas políticas estruturais.

Outra das novidades é a não definição de valores mínimos financeiros de alocação para cada uma das prioridades, ao contrário do que acontecia com os eixos temáticos. No pressuposto de adaptarem os programas às necessidades das suas áreas rurais, cabe, assim, aos Estados-membros a tomada de decisão sobre as medidas a implementar (que podem ser combinadas, de modo irrestrito, à luz das seis prioridades), por forma a atingir as metas (que deverão ser quantificadas) definidas no âmbito de cada prioridade³⁶⁵. Os Estados-membros são, no entanto, obrigados a aplicar 30% do orçamento da PDR em medidas relacionadas com a gestão do território e o combate às alterações climáticas. Apenas se mantém a dotação mínima obrigatória de 5%, reservada à abordagem LEADER, que passa a denominar-se *Abordagem do Programa LEADER relativamente ao Desenvolvimento Local de Base Comunitária* (DLBC), e que, além de continuar a constituir-se como metodologia horizontal aplicada no âmbito do FEADER, passa igualmente, como se verá mais à frente, a ser um instrumento da Política de Coesão 2014-2020 para o desenvolvimento local, rural e urbano, comum aos restantes fundos.

A grande alteração ao nível do FEADER é sua reintegração no conjunto dos fundos estruturais, neles se incluindo com o FEAMP³⁶⁶, o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão, passando, todos, a denominar-se Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). Embora cada fundo seja regido por disposições próprias, os FEEI partilham novas regras comuns,

³⁶⁵ Mais especificamente, cada uma das seis prioridades está subdividida em áreas prioritárias. Cabe aos Estados-membros ou regiões estabelecer, no âmbito dos seus programas, quais as áreas prioritárias e as metas quantificadas para essas áreas, tendo por base o diagnóstico das necessidades do território abrangido.

³⁶⁶ O mesmo acontece com o FEP que, no período 2014-2020, passa a designar-se Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

estabelecidas por um regulamento único³⁶⁷, por forma a assegurar uma melhor coordenação com os restantes, e evitar sobreposições de âmbito. A introdução de um quadro comum de programação que inclui as Políticas de Coesão e de Desenvolvimento Rural pretende reforçar a integração das duas políticas, e flexibilizar o sistema de programação da PDR.

Neste contexto, o novo ciclo de programação é marcado por uma maior ênfase nos resultados. A UE pretende simplificar o processo de programação, melhorar a coordenação, e reforçar a coerência entre as políticas estruturais, através da concentração temática em torno das prioridades da *Estratégia Europa 2020*. Isto implica quer a elaboração de um QEC, adotado pela Comissão Europeia, quer a celebração de um Acordo de Parceria vinculativo entre a Comissão Europeia e cada Estado-membro. O QEC identifica os princípios de orientação estratégica no âmbito dos FEEI, e outros instrumentos, em consonância com as metas e os objetivos *Europa 2020*, através da definição de objetivos temáticos³⁶⁸, que por sua vez se traduzem em prioridades específicas para cada um dos FEEI. O Acordo de Parceria é estabelecido com o objetivo de definir a contribuição de cada Estado-membro para as referidas metas e objetivos, abrangendo a totalidade dos apoios concedidos pelos FEEI no Estado-Membro em causa³⁶⁹. Em termos latos, o QEC apresenta-se como o documento orientador da estratégia de programação da UE; o Acordo de Parceria, por seu turno, orienta a implementação dos fundos ao nível dos Estados-membros, conforme os objetivos e metas do QEC, e é posteriormente traduzido em programas (Programas de Desenvolvimento Rural no âmbito do FEADER e Programas Operacionais no âmbito dos restantes fundos)³⁷⁰.

³⁶⁷ Regulamento UE n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao FEDER, ao FSE, ao Fundo de Coesão, ao FEADER e ao FEAMP, e que revoga o Regulamento CE n.º 1083/2006 do Conselho. Publicado no JO L 347 de 20 de Dezembro de 2013.

³⁶⁸ São onze os objetivos temáticos definidos no âmbito da *Estratégia Europa 2020*: (1) reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação; (2) melhoria de acesso, utilização e qualidade das tecnologias de informação e da comunicação; (3) aumento da competitividade das PME; (4) apoio à transição para uma economia assente num baixo nível de emissões de carbono; (5) promoção da gestão e prevenção de riscos, e adaptação às alterações climáticas; (6) preservação e proteção do ambiente, e promoção da eficiência dos recursos; (7) promoção do transporte sustentável, e melhoria das infraestruturas da rede; (8) promoção do emprego sustentável e de qualidade, e apoio à mobilidade laboral; (9) promoção da inclusão social, combate à pobreza e a qualquer tipo de discriminação; (10) investimento na educação, na formação e na aprendizagem ao longo da vida; (11) melhoria da eficiência da administração pública (Regulamento UE n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013, artigo 9.º).

³⁶⁹ O Acordo de Parceria é construído, tendo por base um documento de posição da Comissão Europeia (que, por sua vez, tem em conta os resultados e os progressos dos programas implementados entre 2007 e 2013), no qual este órgão faz recomendações específicas a cada Estado-membro sobre como deve ser feita a gestão dos FEEI, e quais devem ser as prioridades de financiamento. Na medida em que o Acordo de Parceria deve concentrar a intervenção e a dotação orçamental em apenas 4, dos 11, objetivos temáticos da *Estratégia Europa 2020*, a própria Comissão recomenda quais devem ser os objetivos prioritários em cada país.

³⁷⁰ Para reforçar a eficácia e o desempenho, são introduzidas novas disposições de condicionalidade para assegurar que os Estados-Membros concretizam, de facto, as metas e os objetivos da *Estratégia Europa 2020*, acordados no Acordo de Parceria. A condicionalidade assume duas formas, a condicionalidade *ex-ante*, para garantir que estão reunidas as condições para a atribuição de fundos, e a condicionalidade *ex-post*, que pode levar à atribuição de fundos adicionais em função do desempenho. É ainda introduzida a condicionalidade macroeconómica com o objetivo de harmonizar a Política de Coesão com os mecanismos de governação económica, permitindo que os

Para além das disposições comuns relativas aos cinco fundos, são definidas ainda regras específicas complementares para o FEDER, o FSE e Fundo de Coesão. No entanto, e contrariamente ao que acontecia no período de programação anterior, as regras adotadas para os instrumentos financeiros para 2014-2020 são não-prescritivas em relação aos setores, aos beneficiários, aos tipos de projetos, e às atividades a serem apoiadas. Os Estados-membros podem utilizar instrumentos financeiros, no âmbito de todos os objetivos temáticos abrangidos pelos Programas Operacionais, e para todos os fundos, ou seja, podem optar por Programas Operacionais plurifundos³⁷¹.

Neste contexto, em nome da referida simplificação do funcionamento dos fundos e da concentração temática em torno das prioridades *Europa 2020*, são definidos dois objetivos prioritários para o período 2014-2020³⁷²:

- Objetivo 1: investimento no crescimento e no emprego, com o intuito de prestar um apoio equilibrado e gradual, e refletir os níveis de desenvolvimento económico e social;
- Objetivo 2: cooperação territorial europeia, a fim de promover a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional.

Todas as regiões da UE NUTS 2 são apoiadas, no âmbito dos FEEI, de acordo com três categorias de elegibilidade, em função do seu PIB *per capita* em relação à média da UE: as regiões menos desenvolvidas, as regiões em transição, e as regiões mais desenvolvidas³⁷³.

As três iniciativas da Comissão JEREMIE, JESSICA e JASMINE são substituídas por uma nova abordagem, a *Plataforma Técnica de Aconselhamento*, com a finalidade de prestar serviços de consultoria para os instrumentos financeiros aplicados sob qualquer um dos objetivos temáticos dos FEEI. A iniciativa JASPERS mantém-se, continuando a prestar apoio aos países beneficiários ou fornecer conhecimentos independentes na preparação de grandes projetos que receberão apoio dos FEEI. O INTERREG, agora designado INTERREG *Europe*, continua a ser implementado no âmbito do objetivo de cooperação territorial, constituindo-se também como um instrumento para a implementação da Política de Coesão, coordenado com

programas financiados pelos FEEI possam ser adaptados a alterações na situação económica dos Estados-membros. As regras da condicionalidade não se aplicam aos programas do Objetivo 2.

³⁷¹ No período de programação anterior, a regra era um programa = um fundo, pelo que o FEDER e o FSE só podiam financiar de forma complementar as ações abrangidas pela intervenção de outro fundo, até ao limite de 10%.

³⁷² Regulamento UE n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013.

³⁷³ Regiões menos desenvolvidas, com um PIB *per capita* inferior a 75 % da média do PIB da UE; regiões em transição, com um PIB *per capita* entre 75 % e 90 % da média do PIB da UE; regiões mais desenvolvidas, com um PIB *per capita* superior a 90 % da média do PIB da UE.

os FEEL, através de um regulamento relativo às disposições aplicáveis ao apoio prestado pelo FEDER ao objetivo da Cooperação Territorial Europeia (CTE)³⁷⁴.

Analisando a programação para 2014-2020, dois fatores sobressaem, que podem afetar a tradução e operacionalização da reforma da PDR em estratégias de política, (Mantino, 2013):

- O cenário político geral, isto é, a interligação da PDR e da Política de Coesão com o Acordo de Parceria; o papel das políticas nacionais; e os efeitos redistributivos da reforma do primeiro pilar. Mais especificamente, (i) os programas de desenvolvimento rural estão enquadrados num quadro mais geral, o Acordo de Parceria, o que leva ao estabelecimento de sinergias entre o FEADER e os restantes fundos estruturais; (ii) em muitos países, e devido aos cortes orçamentais nacionais e regionais, os programas de desenvolvimento rural são a única política estrutural destinada ao espaço rural, pelo que poderão surgir pressões da parte dos agentes agrícolas no que respeita as medidas a implementar; (iii) igualmente, podem surgir pressões das regiões ou áreas, que para compensar a redução orçamental do primeiro pilar podem exigir novas alocações de recursos, no âmbito da PDR.
- A perceção e a resposta dos principais agentes políticos à reforma (a sua aceitação ou resistência), e às mudanças institucionais que ela implica. Nomeadamente, a perceção dos atores sobre os programas de desenvolvimento rural numa conjuntura de redução orçamental do primeiro pilar; a sua posição sobre as instituições e atores não agrícolas num quadro comum onde todos os fundos devem contribuir para atingir a *Estratégia Europa 2020*; e, finalmente, a sua capacidade para construir novas alianças e estratégias de cooperação em todos os níveis (nacional, regional e local).

Em suma, este cenário político traz novos e pesados constrangimentos à PDR e pode, em consequência, reduzir as oportunidades de mudança institucional. A acontecer, o Acordo de Parceria e os programas de desenvolvimento rural continuarão a prosseguir estratégias mais abrangentes e de âmbito genérico, com a definição de objetivos de política gerais e não adaptados às especificidades das áreas rurais (Mantino, 2010).

³⁷⁴ Regulamento UE n.º 1299/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013, publicado no JO L 347 de 20 de Dezembro de 2013.

5.2. O Território: a “nova” dimensão das políticas europeias

As orientações estratégicas do EDEC lançam as bases do que é hoje conhecido por “coesão territorial”. A ideia de policentrismo como solução possível para a resolução dos desequilíbrios regionais em território europeu aponta para a integração económica das regiões na economia global e estimula a cooperação entre regiões. Torna-se evidente a necessidade de desenvolver um conjunto estável de políticas, em torno do novo objetivo de coesão territorial, assente nas ideias de competitividade, desenvolvimento endógeno, sustentabilidade e boa governança. Tais ideias implicam não só o reajuste das medidas e políticas aplicadas, mas também o reposicionamento das regiões no mapa europeu.

Com a adoção da Agenda Territorial e do seu primeiro programa de ação, reforça-se a ideia de atribuir uma dimensão territorial às políticas setoriais. Com a assinatura do Tratado de Lisboa, a coesão territorial é explicitamente aditada aos objetivos de coesão económica e social, embora constituísse já um objetivo implícito da Política de Coesão.

De facto, o reconhecimento da importância da dimensão territorial não é novo. Pelo contrário, está, e tem estado, no centro das políticas estruturais da UE, desde a sua conceção, e várias são as políticas setoriais que possuem um impacto territorial específico e incluem particularidades que incidem sobre problemas territoriais particulares (CE, 2008). O novo objetivo de coesão territorial pretende, no entanto, introduzir uma abordagem territorial europeia que enquadre, e compatibilize, as estratégias territoriais apresentadas e aplicadas pelos Estados-Membros e pelas regiões³⁷⁵. Apesar da frequência com que é referido, o conceito de coesão territorial mantém-se ambíguo (Santinha, 2014). Não há nenhuma definição ou operacionalização concludente sobre o que, na verdade, se entende por coesão territorial (van Well, 2012). Não obstante esses diferentes sentidos para “coesão territorial”, o que por ela é essencialmente denotado é a integração de políticas setoriais, atentas as especificidades das áreas ou regiões onde se aplicam, e a coerência das políticas com impacto territorial (Faludi, 2010; 2013).

5.2.1 Do desenvolvimento transnacional...

Conforme já referido anteriormente, em finais dos anos 80, com o relatório *O Futuro do Mundo Rural*, discute-se as primeiras políticas de ordenamento e desenvolvimento rural da UE. A este relatório não é alheia uma discussão mais generalizada sobre o ordenamento do espaço transnacional da União, que surge igualmente neste período. Em termos cronológicos, a evolução deste debate amadureceu em pouco mais de uma década, em três fases

³⁷⁵ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Agenda Territorial», publicado no JO C 168 de 20 de Julho de 2007, pp. 16-21.

progressivas de debate: a primeira fase de 1989-1991; a segunda, de 1991 a 1994; a terceira, de 1995 a 2001 (Ferrão, 2003a; 2004).

A primeira fase caracteriza-se pela publicação de um conjunto de trabalhos académicos que propõem o uso de metáforas espaciais para classificar o território europeu, bem como pela realização, em 1989, em Nantes, da primeira reunião informal de Ministros do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional dos diferentes Estados-membros. Por um lado, os estudos académicos sugerem leituras estratégicas inovadoras para o conjunto do espaço europeu – condensadas em locuções imaginativas, por exemplo: “banana azul” (Brunet, 1989); “estrela azul” (IAURIF, 1991), “cacho de uvas” (Kunzmann & Wegener, 1991) – (Ferrão 2003a; 2004). Por outro lado, a realização desta primeira reunião centra-se igualmente nos domínios do ordenamento do território, e da sua relação com o desenvolvimento regional, mais especificamente, nas consequências que a concretização do mercado único terá nas economias regionais e na reorganização do espaço europeu. Desta primeira reunião resultam duas conclusões: o interesse dos ministros em manterem contactos regulares com a Comissão Europeia, sobre a orientação e a aplicação dos fundos estruturais, e o ordenamento do território; e a necessidade de a Comissão desenvolver estudos prospetivos sobre a evolução dos territórios europeus (Pires, 1998)³⁷⁶.

A segunda fase caracteriza-se pela realização de estudos de cariz supranacional, patrocinados pela Comissão Europeia, que incidem sobre o espaço europeu, e pela definição dos princípios básicos de uma estratégia de desenvolvimento para o espaço da União. Entre os vários estudos realizados, destacam-se os relatórios *Europa 2000* (1992) e *Europa 2000+* (1995).

A primeira versão do relatório *Europa 2000* é apresentada pela Comissão Europeia, na segunda reunião informal de ministros realizada em Turim, em Novembro de 1990³⁷⁷. Neste documento, é proposto, pela primeira vez, a elaboração de um quadro de referência para as autoridades públicas nacionais, regionais e locais, e para as empresas, de forma a apoiá-las na planificação e tomada de decisão a longo prazo, no que respeita ao ordenamento do território europeu.

A versão final do relatório *Europa 2000* é apresentada um ano depois, em Novembro de 1991, na terceira reunião informal de ministros, realizada na Haia. Em termos gerais, o documento apresenta as tendências de desenvolvimento, e o seu impacto no território da

³⁷⁶ A realização de estudos por iniciativa da Comissão «destinados a identificar os elementos necessários para o estabelecimento de um esquema prospetivo da utilização do espaço comunitário» estava contemplada no artigo 10.º, alínea a) do Regulamento do FEDER de 1988, relativo à definição de intervenções e ao seu contributo para o financiamento, ao nível comunitário, de diferentes tipos de estudos.

³⁷⁷ A COM (90) 544 Final de 27 de Novembro de 1990, com o título *Europa 2000: perspetivas para o desenvolvimento do território da comunidade. Uma abordagem preliminar*, não publicada no JO.

Comunidade. O estudo coloca em evidência uma nova configuração geográfica da economia europeia, revelando disparidades regionais e o seu efeito no desenvolvimento de áreas específicas do território europeu – nomeadamente, as zonas urbanas, as zonas rurais, as zonas fronteiriças e as zonas costeiras e ilhas. À luz desta análise, o relatório salienta a necessidade de uma ação comum em matéria de planeamento espacial, com vista à promoção da coerência global na utilização do território comunitário, e à promoção de uma cooperação entre regiões que transcenda as fronteiras nacionais (CCE, 1992a). Neste sentido, a Comissão Europeia propõe o desenvolvimento de estudos sobre o impacto espacial transnacional em oito regiões definidas para o efeito³⁷⁸.

Na reunião na Haia, além do apoio ao *Europa 2000*, os ministros aceitam a proposta feita pela Comissão Europeia para que seja criado o Comité de Desenvolvimento Espacial (CCE, 1995). Este organismo, constituído por altos representantes da Comissão Europeia e das administrações dos Estados-membros, passa a ser responsável pelo acompanhamento do processo de preparação do quadro de referência para o ordenamento do território europeu (Pires, 1998)³⁷⁹.

A reunião de ministros seguinte, sob a égide da presidência portuguesa, tem lugar em Lisboa, em Maio de 1992, e nela se discutem principalmente os efeitos das redes transeuropeias no desenvolvimento regional e na estrutura do território europeu.

Em 1993, na reunião de Liège, a primeira a tomar a forma de um Conselho informal de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território, além de a resolução de atualizar e aprofundar o relatório *Europa 2000*, é decidido igualmente que a Comissão Europeia e os Estados-membros iniciem a preparação do EDEC, documento estratégico que não teria carácter vinculativo para os Estados-Membros. A estrutura e o conteúdo do EDEC, propostos pelo Comité de Desenvolvimento Espacial, são aprovados no Conselho Informal, realizado em Corfu, em Junho de 1994. Ainda em 1994, no Conselho Informal, realizado em Setembro, em Leipzig, são definidos os princípios (os designados “princípios de Leipzig”) e os objetivos gerais da política de ordenamento do território europeu. Nesta mesma reunião, a Comissão Europeia

³⁷⁸ As regiões foram selecionadas com base na proximidade geográfica e no desenvolvimento de relações mútuas, nomeadamente: as regiões atlânticas (no Reino Unido, Irlanda, França, Espanha e Portugal); as regiões centro-capitais (no Reino Unido, Alemanha, Países-Baixos, Bélgica, Luxemburgo e França); as regiões alpinas (na Alemanha, França e Itália); as regiões do Mediterrâneo Ocidental (na Espanha, França e Itália); as regiões centrais do Mediterrâneo (Sul de Itália e Grécia); as regiões costeiras do Mar do Norte (no Reino Unido, Países-Baixos, Alemanha e Dinamarca); as regiões continentais interiores (na França e Espanha) e os cinco novos *länder* da Alemanha de Leste.

³⁷⁹ Na reunião, os Estados-membros concordaram ainda que as reuniões informais assumiriam a figura de um conselho Informal, e teriam uma presidência rotativa, coincidente com a do Conselho, sendo o secretariado assegurado pelos serviços da Comissão (CCE, 1995; Pires, 1998).

apresenta também a comunicação *Europa 2000+ - Cooperação para o Ordenamento do Território*³⁸⁰.

O relatório *Europa 2000+* surge na sequência do relatório *Europa 2000*, e aprofunda os estudos e as análises aí iniciadas. O documento encontra-se dividido em três secções: a *secção A* analisa vários fatores considerados importantes para a organização do território europeu (tais como o povoamento, a mobilidade da população ou o impacto das redes transeuropeias de telecomunicações, de transporte e de energia no território); a *secção B* estuda as principais evoluções das regiões urbanas, rurais e fronteiriças; a *secção C* incide sobre os sistemas e instrumentos de ordenamento do território dos Estados-membros. O estudo analisa ainda as perspetivas transnacionais do território europeu, através do estudo das oito regiões³⁸¹ definidas inicialmente no relatório *Europa 2000*.

Assim termina a segunda fase do processo de consolidação de uma visão estratégica de base territorial para o conjunto do espaço comunitário. A construção simbólica de subespaços europeus de colaboração (a Europa das regiões imaginadas), e a definição dos princípios básicos que deverão orientar o desenvolvimento do espaço comunitário, representam os principais elementos dos documentos e das decisões de natureza mais operativa que marcam a fase seguinte (Ferrão, 2004).

A terceira fase caracteriza-se pela afirmação do ordenamento supranacional do espaço europeu, através da sua consagração em vários textos de referência da UE. De forma sintética, entre 1995 e 1998, os encontros informais realizados³⁸² assentam na realização de vários trabalhos e iniciativas, com vista à criação de bases para uma avaliação pertinente do desenvolvimento territorial, e à preparação do EDEC. Estes trabalhos culminam na aprovação do EDEC, em Maio de 1999, na reunião informal de ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território, realizada em Potsdam.

Resultado de um processo de discussão longo e intenso, «o EDEC constitui um quadro de orientação adequado às políticas sectoriais com impacto territorial da Comunidade e dos Estados-Membros, assim como à ação das colectividades regionais e locais, tendo em vista o desenvolvimento equilibrado e sustentável do território europeu» (CE, 1999: 1). Mais especificamente, o EDEC define um conjunto de orientações estratégicas em torno de três princípios-chave, que correspondem aos grandes objetivos das políticas comunitárias: a coesão económica e social, a preservação do património natural e cultural, e uma competitividade mais equilibrada do território

³⁸⁰ COM (94) 354 Final de 15 de Julho de 1994, não publicada no JO.

³⁸¹ O Centro das Capitais, o Arco Alpino, a Diagonal Continental, os cinco *Länder* da Alemanha de Leste, as regiões do Mediterrâneo, o Arco Atlântico, as regiões do Mar do Norte, e as regiões Ultraperiféricas.

³⁸² A partir de 1995, as reuniões voltaram a ter a denominação anterior: "reuniões informais". Para maior aprofundamento ver Pires, 1998, pp.85-86.

européu. Desta forma estabelece os princípios gerais para uma política de ordenamento territorial europeia. As suas principais linhas orientadoras são: o desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico e equilibrado e o estabelecimento de novas relações rural-urbano; o desenvolvimento sustentável, a gestão prudente dos recursos, e a proteção da natureza e do património cultural; e a paridade no acesso a infraestruturas e ao conhecimento (CE, 1999).

O EDEC constitui-se, assim, como quadro de orientação política com vista à melhoria da cooperação das políticas setoriais comunitárias que possuem um impacto significativo no território. Trata-se de um documento de natureza intergovernamental, indicativo e não obrigatório, que resulta de o ordenamento do território constituir competência exclusiva dos Estados-membros e não ser uma competência formal da UE (Faludi, 2009; Ferrão, 2003a; 2004; 2010). Apesar de o EDEC não constituir um documento vinculativo, e de a perspetiva de desenvolvimento espacial que perfilha ter suscitado várias críticas no que respeita às áreas rurais, conforme a análise realizada no capítulo 2, a sua adoção inicia um novo discurso no seio da União, o discurso de que o território constitui uma nova dimensão da política europeia, e de que o desenvolvimento espacial permitirá amplificar a perspetiva do desenvolvimento, para além das medidas tomadas no âmbito das políticas setoriais, tendo em consideração a situação geral do território europeu e as potencialidades de desenvolvimento das diferentes regiões (CE, 1999).

5.2.2 ...À coesão territorial do espaço europeu

As orientações estratégicas do EDEC lançam as bases do que é hoje conhecido por “coesão territorial”. O termo é referido oficialmente, pela primeira vez, no Tratado de Amesterdão, numa referência à posição que os serviços de interesse económico geral desempenham na promoção da coesão social e territorial (artigo 16.º), nomeadamente, no acesso dos cidadãos aos serviços essenciais, às infraestruturas de base e ao conhecimento. Posteriormente, em 2001, no 2.º Relatório sobre a Coesão Económica e Social, a Comissão Europeia dedica um capítulo inteiro à coesão territorial. Partindo dos princípios do EDEC, a Comissão defende o objetivo geral de promover um desenvolvimento espacial coerente e sustentável, antevendo o futuro alargamento da UE a leste, e os desafios que este poderá colocar à coesão territorial, nomeadamente, ao nível da redução das disparidades regionais (CE, 2001d). No 3.º relatório sobre a Coesão Económica e Social, é de novo dedicado um capítulo exclusivo à coesão territorial. Neste relatório, a Comissão Europeia tenta clarificar o termo, referindo que *«o conceito de coesão territorial vai além da noção de coesão económica e social, alargando-o e consolidando-o. Em termos de políticas, o objetivo é promover um desenvolvimento mais equilibrado reduzindo as disparidades existentes, evitando os desequilíbrios territoriais e conferindo*

mais coerência quer às políticas regionais, quer às políticas sectoriais que têm impacto territorial. Uma outra preocupação tem também a ver com o melhoramento da integração territorial e a promoção da cooperação entre as regiões» (CE, 2004b: 27). No 4.º relatório sobre a Coesão Económica e Social, a coesão territorial deixa de ser tratada num capítulo autónomo, e é abordada em conjunto com a coesão económica e social, num capítulo sobre a situação e as tendências económicas, sociais e territoriais da UE (CE, 2007c), prenúncio da integração da coesão territorial enquanto terceira componente da Política de Coesão.

De facto, o novo objetivo de coesão territorial relança a discussão sobre a política de desenvolvimento espacial europeia, uma vez mais debatida no seio dos encontros informais de ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, a qual culmina com a adoção da *Agenda Territorial da União Europeia* e do seu primeiro Programa de Ação³⁸³, em 2007³⁸⁴, em Leipzig³⁸⁵. Tal como aconteceu com o EDEC, a Agenda Territorial assenta num processo intergovernamental. O documento constitui um quadro de referência para a ação política, orientada para apoiar a implementação das Estratégias de Lisboa renovada e de Gotemburgo e, assim, dar continuidade ao crescimento económico sustentável, à criação de empregos, e ao progresso social e ecológico em todas as regiões da UE: *«In a way, the ESDP has anticipated the European Union's Lisbon and Gothenburg Strategies by sketching elements of European territorial development based on balanced competitiveness and sustainable development»* (Schön, 2009:8-9). De facto, este documento fundamenta-se em larga parte no EDEC, principalmente, na ideia de promoção de um desenvolvimento territorial policêntrico da UE, mas, ao contrário do EDEC, o foco deixa de incidir sobre as disparidades regionais de desenvolvimento e as regiões estruturalmente mais fracas e desfavorecidas, para visar a construção de uma estratégia de promoção das potencialidades de desenvolvimento em todas as regiões: *«The Territorial Agenda deals with all different types of regions and concentrates on the interrelation between them and the role of certain types of areas (e.g. coastal zones, mountainous areas, etc.) within them. It also addresses the challenge of coordinating the policies of the EU and the Member States with respect to their spatial impacts»* (Naylon et al., 2007: iv). Neste sentido, a Agenda Territorial estabelece seis prioridades para o desenvolvimento territorial da UE: (1) promoção de um desenvolvimento territorial policêntrico e de inovação através da criação de redes de

³⁸³ *Territorial Agenda of the European Union: towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions*, adotada na reunião informal de Ministros do Desenvolvimento Urbano e da Coesão Territorial, que teve lugar em Leipzig, em 24 e 25 de Maio de 2007.

First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union, adotado na Reunião Informal de Ministros do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, que decorreu em Ponta Delgada de 22 a 25 de Novembro de 2007.

³⁸⁴ Para um maior aprofundamento acerca do processo de evolução, desde a adoção do EDEC até à adoção da Agenda Territorial, e do seu primeiro programa de ação, cf. por exemplo, Böhme e Schön (2006) e Faludi (2009).

³⁸⁵ Na reunião de Leipzig, é igualmente adotada a *Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis* (Leipzig Charter on Sustainable European Cities).

cidades-região e redes de cidades; (2) criação de novas formas de parceria e de governança territorial entre áreas rurais e urbanas; (3) promoção de polos regionais de competitividade e inovação na Europa; (4) consolidação e ampliação das redes transeuropeias; (5) promoção da gestão de riscos transeuropeia, incluindo os impactos das alterações climáticas; (6) consolidação das estruturas ecológicas e dos recursos culturais, como valor acrescentado para o desenvolvimento.

O primeiro Programa de Ação para a implementação da Agenda Territorial da UE é conduzido por cinco princípios orientadores destinados a inspirar a ação política e orientar a execução individual e partilhada da Agenda Territorial, nomeadamente: (i) Solidariedade entre regiões e territórios, (ii) Governança multinível, (iii) Integração de políticas, (iv) Cooperação em assuntos territoriais e (v) Subsidiariedade. Entre outras prioridades, o programa pretende influenciar os temas fundamentais e inserir uma dimensão territorial e urbana nas políticas setoriais da UE; consolidar a governação a vários níveis na UE e nos Estados-Membros, com base em parcerias comuns entre os intervenientes comunitários, nacionais, regionais e locais; e aprofundar os conhecimentos em matéria de ordenamento do território a nível da UE (estado dos territórios, tendências, repercussões políticas nos Estados-Membros).

Tanto a Agenda Territorial, como o seu primeiro programa de ação, introduzem dois novos aspetos na discussão sobre a coesão territorial. Primeiro, a ideia de que a coesão territorial está associada à governança e à cooperação territoriais, e, segundo, a ideia de que, para atingir a coesão territorial, as políticas têm que ser adaptadas aos territórios. Estes dois documentos antecederam a publicação, em 2008, do Livro Verde *sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar partido da diversidade territorial*³⁸⁶. O Livro Verde concretiza o repto lançado à Comissão Europeia, na reunião informal de Leipzig, de “preparar um relatório sobre a coesão territorial para 2008”. Com este documento, a Comissão «lança o debate sobre a coesão territorial com o intuito de aprofundar a compreensão deste conceito e das respetivas implicações políticas e em termos de cooperação» (CE, 2008: 4). A Comissão apresenta uma análise das tendências de desenvolvimento existentes em território europeu, e estuda três fenómenos: concentração populacional e económica; conectividade e acesso aos serviços; e apoio à cooperação. E destaca um conjunto de regiões que enfrentam dificuldades específicas de desenvolvimento: as regiões montanhosas, frequentemente fronteiriças, onde mais de um terço da população vive em zonas rurais; as ilhas, frequentemente montanhosas, onde mais de metade da população vive em zonas de fronteira; as ilhas que constituem 6 das 7 regiões ultraperiféricas da UE; e 18 regiões de fraca densidade populacional, todas elas rurais, e quase todas

³⁸⁶ COM (2008) 616 Final de 6 de Outubro de 2008, não publicada no JO.

fronteiriças. Tendo por base esta análise, a Comissão defende que a «*coesão territorial procura alcançar o desenvolvimento harmonioso de todos [os] territórios e facultar aos seus habitantes a possibilidade de tirar o melhor partido das características de cada um deles. Nessa medida, a coesão territorial é um factor de conversão da diferença em vantagem, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável de toda a UE*» (CE, 2008: 3). No entanto, e como qualquer outro livro verde, o objetivo é apenas o de iniciar uma consulta pública aos Estados-membros sobre a matéria, não apresentando estratégias ou medidas de políticas específicas.

Os três documentos mencionados refletem a inclusão do objetivo de coesão territorial no Tratado de Lisboa. Conforme já referido, o Tratado de Maastricht institucionaliza a Política de Coesão como um objetivo central da UE, a par do mercado interno e da UEM. O Tratado de Lisboa acrescenta a coesão territorial ao objetivo da União, de promoção da coesão económica e social, a par da promoção da solidariedade entre os Estados-Membros (artigo 2.º, alínea 3), e reconhece a coesão territorial como competência partilhada entre a UE e os Estados-membros (artigo 2.º-C). No que se refere aos artigos relacionados com o título «A Coesão Económica, Social e Territorial» (ex. título XIV no Tratado de Maastricht e título XVII no Tratado de Lisboa), não há qualquer parágrafo específico sobre a coesão territorial. Os três pilares da Política de Coesão são referenciados em simultâneo, e com o mesmo nível de importância, sofrendo, no entanto, todos os artigos referentes a este título alterações por forma a contemplar o termo. A alteração mais importante diz respeito ao artigo 158.º (ex. artigo 130.º-A), que passa a ter a seguinte redação: «*A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial. Em especial, a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas. Entre as regiões em causa, é consagrada especial atenção às zonas rurais, às zonas afectadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha*».

Em 2009, Fabrizio Barca, num relatório preparado a pedido da então Comissária para a Política Regional Danuta Hübner³⁸⁷, propõe uma reforma abrangente da Política de Coesão. O autor argumenta que esta política tem que ser desenvolvida tendo em conta a dimensão territorial, e defende a alocação de grande parte do orçamento da UE a uma estratégia de desenvolvimento de base local (*placed-based approach*). A utilização desta estratégia permitirá, a longo prazo, a resolução de problemas resultantes da subutilização persistente das potencialidades locais, através da promoção de produtos e serviços adaptados aos contextos

³⁸⁷ Barca, F. (2009). *An Agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* - Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, mais conhecido por “Relatório Barca”.

locais. Barca acrescenta ainda que uma estratégia de desenvolvimento de base local pode permitir à UE responder à expectativa dos cidadãos europeus de que, independentemente do local onde vivam, poderão beneficiar dos ganhos económicos decorrentes da UEM, ter igualdade de acesso às oportunidades criadas e idêntica possibilidade de lidar com riscos e ameaças, através de novos modelos de governança, assentes no princípio da subsidiariedade. Apesar de não referir o termo “coesão territorial”, o relatório Barca está em consonância com a Agenda Territorial e o seu programa de ação, bem como com o Livro Verde, nomeadamente, nas seguintes ideias: a diversidade dos territórios implica a procura de novas estratégias de desenvolvimento adaptadas a cada tipo de região; na diversidade dos territórios, há potencialidades de desenvolvimento dos mesmos; as estratégias de desenvolvimento devem ser apropriadas e adaptadas a cada região; a valorização da dimensão territorial pressupõe novos modelos de governança e de cooperação territorial.

Em 2010, fruto de todo este processo, o 5.º relatório passa a incluir no título a coesão territorial. Para abarcar este novo terceiro objetivo da Política de Coesão, o relatório inclui uma análise suplementar que incide sobre quatro questões: a dimensão territorial do acesso aos serviços; as alterações climáticas e o ambiente; as regiões funcionais e a cooperação territorial; e a medição do impacto territorial das políticas (CE, 2010d). Por outras palavras, o 5.º Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial resume as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa de maior concentração na coesão territorial, sublinhando a importância do acesso aos serviços, o desenvolvimento sustentável, as «geografias funcionais» e a análise territorial.

Em 2011, é lançada uma versão atualizada da Agenda Territorial, a *Agenda Territorial 2020* (TA2020)³⁸⁸. A TA2020 constitui um quadro político para apoiar a coesão territorial como um novo objetivo da UE. Procura fazê-lo através da definição de orientações estratégicas para o desenvolvimento territorial, que promovam a integração da dimensão territorial nas diferentes políticas, em todos os níveis de governança. As seis prioridades estabelecidas em 2007 são redefinidas para estarem em consonância com a implementação da estratégia *Europa 2020*, mas mantêm essencialmente a filosofia inicial: (1) Promover o desenvolvimento territorial policêntrico e equilibrado; (2) Incentivar o desenvolvimento integrado nas cidades, regiões rurais e regiões específicas; (3) Promover a integração territorial em regiões funcionais transfronteiriças e transnacionais; (4) Garantir a competitividade global das regiões com base em economias locais fortes; (5) Melhorar a conectividade territorial para indivíduos,

³⁸⁸ *Territorial Agenda of the European Union 2020: towards an inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions*, adotada na reunião informal de Ministros do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, que teve lugar em Gödöllő, a 19 de Maio de 2011.

comunidades e empresas; (6) Gerir e conectar os valores ecológicos, paisagísticos e culturais das regiões.

Quer o 5.º Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial, quer a TA2020, têm como desígnio apoiar a implementação da *Estratégia Europa 2020*, de acordo com os princípios da coesão territorial, ambos salientando a importância da dimensão territorial para atingir os objetivos da mesma. A fim de reforçar a componente de coesão territorial, e de alinhá-la com as componentes de coesão económica e social, a Política de Coesão 2014-2020 pretende reforçar as abordagens integradas de base territorial através da disponibilização de novos instrumentos, nomeadamente, o DLBC³⁸⁹ e o Investimento Territorial Integrado³⁹⁰. Estes instrumentos podem ser usados para implementar estratégias territoriais no terreno, agregando os objetivos temáticos identificados no Acordo de Parceria e nos Programas Operacionais com dimensão territorial.

Mais recentemente, o 6.º Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial, evidencia também as ligações entre a Política de Coesão e a estratégia *Europa 2020*. Desta forma, e tal como no 5.º, o 6.º relatório enfatiza igualmente o papel da Política de Coesão na sustentabilidade e no acesso a serviços básicos, na necessidade de ter em conta a geografia funcional, e na importância da análise territorial. O Relatório assenta na ideia de que a nova Política de Coesão deve ser orientada para a obtenção de resultados, e no reconhecimento da importância de avaliar o desenvolvimento territorial não apenas com base no PIB.

Não há nenhuma definição oficial de “coesão territorial”, tal como não há uma definição precisa de “coesão económica e social”: «*As Molle (2007: 5) observes, [cohesion] is a 'concept that has been introduced in the EU without a precise definition'. It arguably embraces inequalities, whether in income, living standards, employment or environmental conditions, and also has*

³⁸⁹ A metodologia DLBC é inspirada na abordagem do programa LEADER – e que no FEADER é denominada *Abordagem do programa LEADER relativamente ao DLBC*. Assim, é aplicada uma metodologia única relativamente ao DLBC, que permite uma utilização agregada e integrada dos fundos (FEDER, FSE, FEADER e FEAMP), para concretizar as estratégias de desenvolvimento local. A metodologia DLBC incide em territórios sub-regionais específicos; é orientada para a comunidade, através dos GAL, compostos por representantes dos interesses socioeconómicos públicos e privados locais; é concretizada através de estratégias de desenvolvimento local integradas e multissetoriais, a implementar numa determinada área (rural e/ou urbana), concebidas com base nas necessidades e potencialidades locais.

³⁹⁰ O Investimento Territorial Integrado permite aos Estados Membros a implementação de Programas Operacionais de forma transversal, para recorrerem a fundos (FEDER, FSE e Fundo de Coesão) de vários eixos prioritários de um ou mais Programas Operacionais, a fim de garantir a implementação de uma estratégia integrada para um território específico. Os elementos-chave de um Investimento Territorial Integrado são: a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento territorial integrada transversal, que abranja as necessidades de desenvolvimento de um determinado território; a definição de um conjunto de ações que contribuam para os objetivos temáticos dos eixos prioritários relevantes, ou dos Programas Operacionais que participam, bem como para os objetivos de desenvolvimento da estratégia territorial; e a celebração de acordos de governação para a sua gestão. A autoridade de gestão dos Programas Operacionais é responsável por gerir e implementar as operações de um Investimento, podendo, contudo, designar organismos intermediários para realizarem a totalidade ou parte das tarefas de gestão e implementação.

to be seen in terms of opportunities as well as outcomes. (...) cohesion tends to be equated operationally with regional divergence in basic indicators, such as GDP per head, and (in a less easily calibrated way) social conditions, it is ultimately a political notion» (Molle in Begg, 2010: 78). Acresce que a ideia veiculada, a da coesão territorial como a solução para diferentes problemas de desenvolvimento, resultou na produção de uma pluralidade de interpretações que muitas vezes se revelaram mutuamente exclusivas (*garbage can model*) (Evers, 2012).

Embora o conceito evada uma definição precisa, alguns entendimentos comuns são evidentes no que diz respeito à forma como o termo é usado como um objetivo de política. Um primeiro entendimento reside no objetivo de garantir o desenvolvimento em todas as regiões (sejam elas urbanas, rurais, escassamente povoadas, periféricas, montanhosas, situadas em novos, ou em antigos, Estados-membros), de acordo com seu próprio capital territorial. Um segundo entendimento do conceito é assegurar o equilíbrio mais adequado entre as medidas territoriais, para aumentar a competitividade, garantir a coesão social e promover o desenvolvimento sustentável (van Well, 2012).

As ideias mais reiteradamente enunciadas quer por académicos (por exemplo, Eser, 2009; Faludi, 2006; Santinha, 2014), quer pela própria Comissão Europeia (por exemplo, CE, 2008), são as de que a coesão territorial complementa os objetivos de coesão económica e social; o território (ou a geografia) é importante para qualquer tipo de desenvolvimento; e as políticas setoriais têm impactos territoriais. Analogamente, o conceito de coesão territorial remete para a ideia da diversidade territorial, entendida como fator ou potencialidade de desenvolvimento, e para a procura de soluções/estratégias de desenvolvimento adaptadas a cada território. Segundo a perspetiva *top-down* da UE, tal como ela se manifesta, por exemplo, nos relatórios sobre a coesão, a ênfase é colocada na evolução, e nas tendências de desenvolvimento, dos territórios, bem como na aplicação de políticas aplicadas a esses territórios. Na perspetiva *bottom-up* dos atores sociais e económicos de uma determinada região, a ênfase é na sua situação, e no uso das suas oportunidades de desenvolvimento. A coesão territorial funda-se no casamento destas duas perspetivas (Eser, 2009).

Tornou-se igualmente senso comum falar sobre coesão territorial, através do uso de diferentes narrativas (*storylines*) (Faludi, 2013). Com base na análise de diferentes documentos (que vão de trabalhos académicos a um projeto do ESPON e aos documentos intergovernamentais e da Comissão), van Well (2012) identifica três grandes grupos de narrativas e discursos, cujas características essenciais se apresentam na tabela abaixo: os de carácter normativo; os que apresentam um foco territorial; e os que incidem sobre os instrumentos da Política de Coesão. Embora não se trate de uma análise exaustiva, as

narrativas que a autora apresenta refletem as concetualizações mais recentes, no discurso sobre planeamento espacial na UE.

Tabela 14 – Síntese dos vários discursos e narrativas sobre a coesão territorial

Orientações	EDEC (análise de Waterhout, 2007) <ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento equilibrado Políticas europeias coerentes Europa competitiva Europa verde e limpa 	ESPON – Projeto INTERCO 2010/ Estratégia Europa 2020 <ul style="list-style-type: none"> Competitividade e crescimento inteligente Crescimento inclusivo e desenvolvimento equilibrado Condições locais/especificidades geográficas Crescimento ambiental/desenvolvimento sustentável Governança territorial, coordenação
Territorial	Agenda Territorial/Conferência de Kiruna <ul style="list-style-type: none"> Cooperação entre territórios Comunidades rurais e urbanas habitáveis Coordenação de políticas, coerência das políticas Elaboração de políticas baseadas em resultados 	Livro Verde sobre a Coesão Territorial/ Periféricidade (Luukkonen, 2010) <ul style="list-style-type: none"> Promoção da cooperação Exploração das potencialidades territoriais, do capital territorial Desenvolvimento de base regional Processos participativos Dimensão territorial Harmonização das políticas com impacto territorial
Instrumentos da Política de Coesão	Cooperação Territorial (análise de Mirwaldt et al., 2009) <ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento policêntrico e polos de crescimento Desenvolvimento sustentável e energia Correção dos desequilíbrios regionais Acessibilidade Condições de vida equitativas 	Programas Operacionais para os objetivos Convergência (Nordregio 2009) <ul style="list-style-type: none"> Redução dos desequilíbrios regionais Cooperação regional Exploração das potencialidades regionais Coerência das políticas (coordenação vertical e horizontal)

Fonte: van Well, 2012³⁹¹ (tradução própria).

Há, pois, diferentes significados para “coesão territorial”. Incidindo fundamentalmente o conceito, segundo Faludi (2010; 2013), sobre a integração das políticas setoriais, consideradas as especificidades das áreas ou regiões onde se aplicam, bem como a coerência das políticas com impacto territorial: «*Coherent EU Policy refers to the coordination of regional, environmental, agricultural, transport and so forth policies, ensuring that such policies acquire added*

³⁹¹ A autora baseia-se nos seguintes trabalhos:

- Waterhout, B. (2007). Territorial cohesion: the underlying discourses. In A. Faludi (Ed.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 37–59.
- Espon Interco (2010). Interim Report. Disponível em: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ScientificPlatform/Interco/INTERCO_Interim_Report.pdf.
- Luukkonen, J. (2010). Territorial cohesion policy in the light of peripherality. *Town Planning Review*, 81(4), 445–466.
- Mirwaldt, K., McMaster, I. & Bachlter, J. (2009). *Reconsidering Cohesion Policy: the contested debate on territorial cohesion* (European Policy Research Paper, Number 66). Glasgow: European Policies Research Centre.
- Nordregio (2009). Evaluation of the Potential for Regional Policy Instruments, 2007–2013, to contribute to the Lisbon and Göteborg Objectives for Growth, Jobs and Sustainable Development for DG Regio. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/lyon_gothenburg_study_22072009.pdf.

value by forming coherent packages, taking account of where they take effect, the specific opportunities and constraints there, now and in the future» (Faludi, 2013: 4).

É sobre a integração e a coerência das políticas para o desenvolvimento dos territórios rurais que se fala de seguida. Coerência aqui entendida como termo técnico que descreve a relação entre duas ou mais políticas, cujos objetivos são harmonizados por forma a evitar duplicações, sobreposições ou conflito de interesses, e para promover sinergias e acrescentar valor (Lindberg *et al.*, 2012). Coerência aqui considerada numa perspetiva horizontal, de análise da coerência entre a PDR e a Política de Coesão, no que concerne a sua intervenção nos territórios rurais.

5.3 Os territórios rurais enquanto contexto das políticas de desenvolvimento europeias: integração ou horizontalização?

Até ao início das políticas de âmbito estrutural ou da Política de Coesão, em finais dos anos 80, a PAC constitui-se como a única real política comunitária. Neste sentido, a UE foi construída sobre a PAC; o seu sistema institucional, os seus procedimentos e a sua linguagem derivam dessa política (Sotte, 2004)³⁹²: *«Agricultural interests are deeply embedded constitutionally and administratively in the functioning of the Community»* (Lowe e Baldock, 2000:33). A PAC torna-se, assim, o principal veículo para o início do processo de integração europeia e para a construção de um espaço europeu comum (Gray, 2000), pelo que as conceções da UE acerca da agricultura e do espaço rural passam a assentar sobre os objetivos e os princípios básicos da PAC.

A agricultura tem sido o principal elemento de definição e estruturação do espaço rural na União. Inicialmente, tratava-se de um espaço rural representado socialmente pelo agricultor e por uma agricultura de tipo familiar: *«The social objective of maintaining farmer's standard of living was vital to an abiding goal of Common Agricultural Policy – to preserve the family farm as the major feature of agriculture that in turn was the condition for rural society – even if this inhibited the process of increasing efficiency»* (Gray, 2000: 34). No entanto, com o desenvolvimento da PAC, estes dois objetivos (eficiência económica e equidade social) tornam-se conflituais, dando origem a duas questões distintas, a questão agrícola e a questão rural.

Em nome da eficiência económica, a PAC passa a implementar medidas estruturais que vão ter impacto na sociedade rural, mais precisamente, nas pequenas unidades agrícolas

³⁹² A sua influência estende-se para além do seu domínio técnico. Considere-se por exemplo, o impacto da PAC nos processos de alargamento da UE, nos acordos de comércio internacionais e de cooperação para o desenvolvimento, entre outros (Sotte, 2004).

familiares sem afirmação no mercado³⁹³, transformando a agricultura e, conseqüentemente, o espaço rural da União. A partir daqui, a UE reconhece não só a diversidade das áreas rurais, legitimada, por exemplo, através da atribuição de Indemnizações Compensatórias para a prática agrícola em zonas de montanha e outras zonas desfavorecidas, mas também a sua multifuncionalidade e pluriatividade. Em muitas áreas rurais, a agricultura já não é a atividade económica dominante, sendo apenas uma, entre várias atividades desenvolvidas. O desenvolvimento rural é então afirmado como um dos objetivos prioritários para a futura intervenção dos fundos estruturais. Inicia-se assim o processo de integração do desenvolvimento rural na Política de Coesão. Os dois objetivos da PAC, agora designados de coesão económica e social, passam a ser transversais a toda a ação europeia, e a política é reorientada para casar as duas abordagens, a abordagem setorial de apoio à agricultura e a abordagem territorial de apoio ao desenvolvimento rural em determinadas regiões (Gray, 2000).

A partir dos anos 90, uma série de documentos (a Reforma da PAC de 1992, a *Agenda 2000*) e de iniciativas (o programa LEADER, a conferência e a *Declaração de Cork*) apontam para uma reforma da PAC, no contexto mais amplo da sua integração territorial, da qual resulta a constituição da PDR como segundo pilar da PAC. Dois temas comuns e recorrentes constam destes relatórios e tomadas de posição (Gray, 2000): (i) a reiteração dos efeitos das anteriores medidas da PAC, em particular da política de preços, nas áreas rurais (sobreprodução, polarização de rendimentos entre pequenas unidades agrícolas familiares e grandes unidades agrícolas de base tecnológica, degradação ambiental, e continuidade do declínio rural); (ii) e a necessidade de alteração de medidas de apoio setoriais para medidas de apoio territoriais, por forma a serem atingidos os objetivos estruturais da PAC (de aumentar a competitividade, criação de emprego etc.). No entanto, a separação dos regimes de apoio por pilar tornou ainda mais ambígua a separação entre as funções territorial e setorial da PAC. Exemplo disto foi a introdução, no primeiro pilar, do mecanismo de modulação, apresentado como um reforço do segundo pilar; e a inclusão, no segundo pilar, de formas tradicionais de apoio ao setor agrícola, como é o caso dos investimentos nas explorações agrícolas (Saraceno, 2004).

É certo que as sucessivas reformas da PAC promoveram algumas melhorias no que respeita aos objetivos de coesão económica e social. Concretamente, e segundo um projeto do

³⁹³ A política de proteção de preços e mercados dá origem a excedentes agrícolas, com significativos custos orçamentais na PAC, pelo que se torna necessário a imposição de mudanças estruturais que vão ter impacto nas pequenas unidades agrícolas familiares, nomeadamente, a modernização das explorações agrícolas e o incentivo à cessação da atividade agrícola e à afetação da superfície agrícola utilizada a fim de melhorar as estruturas. O resultado é o aumento das disparidades nos rendimentos e diversidade das unidades agrícolas, em que as mais pequenas são as mais penalizadas.

ESPON, sobre os impactos territoriais globais da aplicação da PAC na UE15, de 1990 a 2000³⁹⁴, o apoio no âmbito do regime de pagamentos diretos aos agricultores tende a ser distribuído de forma mais consistente com os objetivos de coesão, por comparação com os instrumentos de apoio à política de preços e mercados. A principal conclusão é, no entanto, a de que, globalmente, a PAC não tem apoiado os objetivos de coesão económica e social da UE (Shucksmith, 2004)³⁹⁵.

Mais especificamente, o primeiro pilar parece favorecer as áreas mais centrais e mais acessíveis, enquanto o segundo pilar parece beneficiar as áreas mais periféricas da Europa. Como a PAC não foi pensada inicialmente como uma política de Coesão, não é surpreendente que os resultados sobre os impactos territoriais do primeiro pilar sejam estes. Embora as Indemnizações Compensatórias beneficiem as zonas rurais desfavorecidas, o financiamento feito no âmbito do pagamento direto aos agricultores é superior nas áreas mais prósperas. Ou seja, se a PAC tem permitido a estabilização dos rendimentos dos agricultores, tem favorecido sobretudo os agricultores das áreas mais ricas da UE, contrariando desta forma os objetivos de coesão e de competitividade. Poder-se-ia esperar melhores resultados ao nível do segundo pilar, que engloba as medidas de desenvolvimento rural. Contudo, a PDR desempenha um papel muito reduzido nos objetivos da coesão. Apesar de as iniciativas LEADER demonstrarem que é possível promover iniciativas locais e abordagens de desenvolvimento de tipo *bottom-up*, bem como estabelecer novas parcerias rural-urbano, o estudo, todavia, indica que não poderá esperar-se grande retorno destas iniciativas nas economias rurais. Nele se faz ainda referência à possibilidade de correção dos instrumentos dos dois pilares a favor da coesão. No entanto, e tendo por base as medidas propostas na *Revisão intercalar da Política Agrícola Comum*, de 2002, a análise não encontrou uma relação estatisticamente significativa entre o impacto destas, e os indicadores de coesão PIB *per capita*, taxa de desemprego e variação da população. O que sugere que a reforma de 2003 não anulou as incongruências existentes entre a PAC e a Política de Coesão, no que se refere ao desenvolvimento rural (Shucksmith, 2004).

As conclusões deste estudo estão em linha com o facto de o peso da PAC, em termos de dotação orçamental global da UE, e o seu papel na fundação europeia terem contribuído para que as sucessivas reformas fossem tratadas como uma questão setorial, independente de outras políticas, com consequências negativas nas medidas de política europeias traçadas para o desenvolvimento das áreas rurais. Noutros termos, as reformas da PAC, em vez de

³⁹⁴ Projeto ESPON 2.1.3 intitulado *The territorial impact of CAP and Rural Development Policy*. Os resultados apresentados têm por base a análise estatística de um conjunto de indicadores que abrangem o período de 1990 a 2000 (os dados sobre população compreendem o período de 1989 a 1999), compilados ao nível da NUTS 3 e amplificados por uma revisão de literatura de vários documentos da UE (Shucksmith, 2004).

³⁹⁵ A reflexão é feita em torno dos efeitos destas duas políticas e da sua relação com os objetivos do EDEC.

igualmente considerarem as estratégias de desenvolvimento rural³⁹⁶, em particular na sua interligação com a Política de Coesão, têm sido essencialmente setoriais, a ser discutidas nas negociações sobre a agricultura (Sotte, 2004). De facto, as reformas da PAC têm-se concentrado recorrentemente nos aspetos agrícolas, mantendo esse carácter setorial e redistributivo, e não tendo em conta o carácter mais complexo da ruralidade. Por isso, têm avançado lentamente, e só parcialmente convergido numa política rural integrada visando a promoção do desenvolvimento das áreas rurais (Sotte, *idem*).

A introdução dos objetivos de coesão económica e social no AUE institui oficialmente a relação entre a Política de Coesão e o desenvolvimento rural³⁹⁷, não só em termos legislativos, mas sobretudo em termos administrativos, com a alteração do funcionamento institucional da UE³⁹⁸. Alteração esta consubstanciada na primeira reforma dos fundos estruturais, com a alocação dos três fundos estruturais (FEDER, FSE e FEOGA-Orientação) para apoiar programas de desenvolvimento integrado em áreas rurais com problemas específicos (áreas rurais enquadradas, essencialmente, nas regiões Objetivo 1 e 5b). O Tratado de Maastricht e a segunda reforma dos fundos estruturais reforçam ainda mais esta relação, fazendo menção explícita do desenvolvimento das áreas rurais nos objetivos de coesão económica e social, e à luz da continuidade da programação dos fundos estruturais, segmentada por região-problema.

A ideia de integração é também reiterada na *Declaração de Cork*, no 2.º princípio relativo à abordagem integrada, que refere como «a política de desenvolvimento rural deve ser concebida de uma forma multidisciplinar e aplicada de um modo multisectorial, com uma dimensão territorial clara. Além disso, deve ser aplicada a todas as zonas rurais da União, respeitando o princípio da concentração através da diferenciação do co-financiamento para as zonas mais necessitadas. De igual modo, deve basear-se numa abordagem integrada, que englobe no mesmo quadro jurídico e político o ajustamento e desenvolvimento da agricultura, a diversificação económica - tendo em conta, nomeadamente, as pequenas e médias indústrias e os serviços rurais - a gestão dos recursos naturais, a melhoria das funções ambientais e a promoção da cultura, do turismo e das atividades recreativas».

³⁹⁶ Na linguagem da Comissão, o termo «desenvolvimento rural» é usado de modo lato, para incluir tanto o desenvolvimento agroambiental como o “real” desenvolvimento em áreas rurais, independentemente de este abranger, ou não, unidades agrícolas. Na revisão intercalar da PAC, de 2002, a utilização do termo torna-o ainda mais lato, e passa a abranger a qualidade alimentar e o bem-estar animal (Shucksmith, 2004).

³⁹⁷ A ideia de integração tem início com os PDI e os PIM (Thomson e Psaltopoulos, 2004), que tinham por objetivo a promoção de medidas de desenvolvimento em áreas rurais, financiadas pelos fundos estruturais FEDER, FSE e FEOGA-Orientação: «the integrated Mediterranean projects tried firstly to link different forms of agricultural interventions between themselves, adapting measures to particular contexts» (Saraceno, 2004:7).

³⁹⁸ Com a reforma dos fundos estruturais, a UE adota uma metodologia de orientação dos fundos estruturais para objetivos prioritários, assente numa visão territorial e intersectorial do desenvolvimento, e acordada nos seguintes princípios: concentração, programação, parceria e adicionalidade.

Com a *Agenda 2000*, porém, e em nome da simplificação do funcionamento dos fundos estruturais³⁹⁹, a relação entre a Política de Coesão e a PDR altera-se de forma acentuada. Se, nos períodos de programação anteriores (1989-1993; 1994-1999), havia, pelo menos em teoria, um grau de integração entre as duas políticas (através dos Objetivos 1, 5b, e posteriormente do Objetivo 6), a partir de 2000, a intervenção nas áreas rurais passa a ser feita de forma separada. A reforma traz assim simplificação, com a atribuição de ações em pequena escala através dos programas de desenvolvimento rural⁴⁰⁰, e, em grande escala, através da Política de Coesão (via Objetivos 1 e 2, e, posteriormente, via Objetivo da Convergência) (Dax e Kahila, 2011).

Noutros termos, a reforma da *Agenda 2000* resulta na “desintegração” entre a Política de Coesão e a PDR, em que as consequências mais importantes são (Copus e van Well, 2014):

- A substituição de objetivos estruturais para as áreas rurais (os Objetivos 5b e 6 são eliminados na programação 2000-2006, mantendo-se apenas nominalmente, até finais de 2005, a aplicação de programas dos fundos estruturais integrados nas regiões elegíveis ao Objetivo 1), pela implementação de programas de desenvolvimento rural horizontais por toda a UE;
- O estabelecimento, a partir de 2005, do FEADER como a única fonte de financiamento destes programas: «(...) *Since the Agenda 2000 reforms, (...) Pillar 2 has consolidated its ‘independence’ from Cohesion Policy, its ethos has become/remained predominantly sectorial*» (Copus e van Well, 2014: 58).

Neste contexto, a separação da política estrutural de apoio às áreas rurais, isto é, a separação da PDR da Política de Coesão, dá origem a programas separados, com muito poucas ligações entre eles: «*The programming documents of the Structural Funds in objective areas, respectful of the subsidiarity principle that must characterise their intervention, are defined at sub-national level. This decentralised procedure implies that the strategy and actions chosen in each programme are adapted to regional contexts; involve consultation and partnership arrangements that should insure broad participation of different interest groups and concerted practices for decision making. They are expected to be multi-sectorial, integrated and to have development (territorial cohesion) objectives that will reduce disparities between regions. This is not true of rural development*

³⁹⁹ « (...) *the administrative complexity of running area-based programmes comprised of three separate Structural Funds (ERDF, EAGGF and ESF), each with their own (separate) complex financial systems, led to calls for simplification*» (Dax e Kahila, 2011:97).

⁴⁰⁰ Às intervenções em pequena escala, podemos ainda acrescentar o programa LEADER. Saraceno, referindo-se ao LEADER, constata o seguinte: « (...) *it has proven an extremely popular and adapted approach. In terms of outcome, it has provided modest but tangible alternatives (employment, entrepreneurship, attraction of resources, empowerment of local actors)* » (2004:5).

programmes that contain a “menu” of standard measures. National authorities may choose between them, but are not required to integrate them and or show that the structural difficulty addressed will be overcome as a result of the support received» (Saraceno, 2004: 5).

Mais especificamente, com a reforma da *Agenda 2000* (e a consequente aprovação do Regulamento 1257/99), embora, como já referido, as medidas de desenvolvimento rural pudessem ser integradas nas medidas de promoção do desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (Objetivo 1), e acompanhar as medidas de apoio à reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais (Objetivo 2), o regulamento não especificava quais as diretrizes e procedimentos necessários para garantir a integração entre as duas políticas (Thomson e Psaltopoulos, 2004). O grau de integração seria potencialmente mais elevado nas regiões Objetivo 1 e 2, mas já não era exigido pela Comissão Europeia, e a decisão final ficaria a cargo dos decisores políticos (Saraceno, 2004). Nas regiões não elegíveis aos objetivos estruturais, a integração deixaria de ser assegurada, na medida em que os programas de desenvolvimento rural passariam a ser o único instrumento a intervir nas áreas rurais⁴⁰¹, e a sua programação seria feita de forma desvinculada dos restantes fundos estruturais⁴⁰².

Tais práticas desencorajaram ativamente a integração, já dificultada por obstáculos práticos tais como regras orçamentais inconsistentes, diferentes requisitos legais e procedimentos administrativos, diferentes escalas de tempo, e assim por diante, conforme é especificado nos respetivos regulamentos que regem o funcionamento dos diferentes fundos (METIS, 2011). À medida que o termo “integração” caiu em desuso, a prática na maioria dos Estados-Membros foi a de criar linhas de demarcação entre os vários fundos, em termos de projetos e programas a financiar: *«During this period, bringing together rural development measures with Rural Development Plans to some extent relieved other policies, in particular the Structural Funds policy, from the responsibility to address development needs of rural areas. Interest in regional policy measures explicitly targeted on non-urban areas decreased through a “silo effect”, as national administrations demanded a clear (and separate) attribution of instruments either to Rural Development Plans or Structural Funds programmes»* (Dax, 2014: 42)⁴⁰³.

De modo análogo, o entendimento sobre as áreas rurais era diferente nas duas políticas. Na Política de Coesão e nos programas dos fundos estruturais (incluindo o programa LEADER), as áreas rurais eram consideradas numa dimensão espacial (regional ou local), como

⁴⁰¹ As medidas relacionadas com a promoção da adaptação e do desenvolvimento das áreas rurais passam a ser implementadas através do artigo 33.º do Regulamento 1257/1999.

⁴⁰² No mesmo âmbito, o LEADER+ passa a ser exclusivamente cofinanciado pelo FEOGA-Orientação.

⁴⁰³ Pela primeira vez na história da UE, as verbas destinadas à Política de Coesão ultrapassam as verbas destinadas à PAC, representando 35,7 % do orçamento total (Porto, 2009). Neste mesmo período (2000-2006), o orçamento da PAC representa 34% do orçamento da UE.

um todo integrado que abrangia os setores da economia e beneficiava os atores que residiam e trabalhavam nas áreas rurais, numa lógica de implementação territorial de desenvolvimento da economia rural-local. Para a PDR, as áreas rurais eram entendidas numa dupla perspetiva: (i) por um lado, eram o espaço por excelência de desenvolvimento da atividade agrícola, relacionado com as estruturas agrícolas, numa lógica de implementação setorial (de ajustamento estrutural e de assistência a condições agrícolas menos competitivas) e horizontal (comum a todas as áreas rurais); (ii) por outro lado, eram um espaço aberto à diversificação das atividades rurais, numa resposta aos constrangimentos à atividade agrícola, e numa lógica de implementação territorial (diferente e adaptada a cada área rural) (Saraceno, 2004).

Em 2005, com aprovação do regulamento do FEADER, e consequente revogação do FEOGA, o apoio financeiro ao desenvolvimento em áreas rurais deixa de ser integrado no pacote dos fundos estruturais no período 2007-2013. Esta abordagem de demarcação culmina com uma definição de OEC diferenciadas em matéria de coesão e em matéria de desenvolvimento rural, e com a elaboração de dois documentos de programação nacionais distintos – o QREN, no âmbito da Política de Coesão e dos fundos estruturais, e o PENDR, no âmbito da PDR e do FEADER. Esta demarcação de fronteiras entre os programas de desenvolvimento rural e os Programas Operacionais apoiados pelos fundos estruturais redundou numa débil articulação estratégica entre a programação rural (FEADER) e a Política de Coesão (Cordovil, 2012).

Atualmente, no novo período de programação, o FEADER voltou a integrar o pacote dos fundos estruturais, com o intuito de a sua ação ser coordenada com a dos restantes FEEI e, desta forma, aumentar as hipóteses de concretização dos objetivos *Europa 2020*. A introdução do QEC, a realização de acordos de parceria vinculativos, e a concentração temática em torno das prioridades *Europa 2020* têm por objetivo reforçar a coordenação, a coerência e a complementaridade entre as políticas estruturais da UE: «*The significance of the Common Strategic Framework and the Partnerships Contracts lies in their potential to transform the separate 'silo' nature of the individual Common Strategic Framework Funds into a more integrated strategy, focused upon EU2020 objectives*» (Lindberg et al., 2012: IV)⁴⁰⁴.

Neste sentido, os Estados-Membros elaboram as suas estratégias de desenvolvimento rural com base em seis prioridades, que estão articuladas com os objetivos da Política de

⁴⁰⁴ Concretamente, e de acordo com o Regulamento UE n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013, o conteúdo do QEC deve estabelecer mecanismos para garantir que os FEEI contribuem para a *Estratégia Europa 2020* (artigo 11.º, alínea a); disposições para fomentar a utilização integrada dos FEEI (artigo 11.º, alínea b); e medidas para coordenar os FEEI com outros instrumentos e com outras políticas relevantes da UE (artigo 11.º, alínea c). Por sua vez, o conteúdo do Acordo de Parceria deve definir as medidas destinadas a assegurar a concordância com a estratégia *Europa 2020* e com as missões específicas dos fundos (artigo 14.º, ponto 1, alínea a), e uma perspetiva integrada do desenvolvimento territorial apoiado pelos FEEI, ou um resumo das perspetivas integradas do desenvolvimento territorial baseado no conteúdo dos programas (artigo 14.º, ponto 2, alínea a).

Coesão. Ao contrário do ocorrido no período anterior, a programação integrada é incentivada através de programas plurifundos, que podem incluir a designação de um fundo principal quando apropriado⁴⁰⁵. Na mesma perspetiva, a integração poderá também ser assegurada pelas abordagens de DLBC (Lindberg *et al.*, 2012)⁴⁰⁶.

É certo que a integração poderá ser melhorada com a introdução destes vários mecanismos. No entanto, a programação do FEADER mantém-se autónoma da programação dos restantes FEEL, pelo que ainda é cedo para avaliar como se irá processar.

Paralelamente, e à luz do conceito de coesão territorial, para além das questões relacionadas com a integração das políticas setoriais e a coerência das políticas com impacto territorial, torna-se necessário chegar a um equilíbrio entre a abordagem *top-down* e a abordagem *bottom-up* ao desenvolvimento rural, se se considerar as necessidades e as especificidades de cada território. Mais especificamente, a necessidade de promover uma maior flexibilidade na combinação de políticas e intervenções estruturais em espaço rural, e de garantir que a respetiva integração não diminua na fase de implementação nos diferentes níveis territoriais, para possibilitar a coordenação e o estabelecimento de sinergias entre as políticas da UE e as políticas nacionais, e entre as diferentes políticas setoriais (Mendez *et al.*, 2011).

Se 2007-2013 é o período em que o apoio às áreas rurais é retirado dos fundos estruturais, é também o período em que a integração da componente ambiental/conservação da natureza na PDR é consolidada, constituindo uma prioridade estratégica da programação de desenvolvimento rural. A política agroambiental confirma a ideia de que a agricultura pode desempenhar um papel importante na manutenção da qualidade ambiental e da economia das áreas rurais. Ironicamente, talvez os agricultores tenham descoberto, num espaço rural europeu cada vez mais multifuncional, o seu papel enquanto atores rurais-chave (Wilson *et al.* 2000), mas tudo dependerá, uma vez mais, da conceção e aplicação dos instrumentos de política pelos diferentes Estados-membros.

⁴⁰⁵ No que se refere aos programas de desenvolvimento rural, o FEADER apresenta-se como o fundo principal de cofinanciamento, os outros fundos podendo ser usados para implementar programas nos domínios da inovação, alterações climáticas, ou ambiente.

⁴⁰⁶ Conforme referido acima, a abordagem DLBC poderá ser impulsionada através de estratégias integradas e multisetoriais de desenvolvimento local (artigo 32.º, alínea c), e ser planeada, tendo em conta as necessidades e potencialidades locais, e incluir características inovadoras no contexto local, tais como a ligação em rede ou formas de cooperação (artigo 32.º, alínea d).

Capítulo 6 A integração da conservação da natureza e biodiversidade nas políticas rurais europeias

As transformações que os espaços rurais europeus sofreram ao longo de quase cinco décadas tiveram, conforme analisado no capítulo anterior, fortes implicações na conceção das políticas de desenvolvimento da UE. Entre outros aspetos aí discutidos, a evolução das perspetivas de desenvolvimento para os espaços rurais não é separável da crescente visibilidade das questões ambientais. A apresentação do Relatório Brundtland e a consequente adoção, em 1987, do princípio de desenvolvimento sustentável, estimularam uma renovada discussão de alternativas ao desenvolvimento, com enfoque na sustentabilidade (Friedmann, 1996). A perceção dos problemas ambientais evidenciou a necessidade de uma transformação global da sociedade, ao reconhecer-se que o modelo de desenvolvimento fundado exclusivamente no crescimento económico não é compatível com a proteção do ambiente.

No que às áreas rurais diz respeito, isto significa a promoção de um desenvolvimento rural sustentável. O espaço rural surge como espaço passível de assimilar um modelo de desenvolvimento que englobe as variáveis ambientais, uma vez que a retração da agricultura, enquanto principal setor de atividade, tem chamado a atenção para a necessidade de diversificação das atividades em espaço rural, e para a sua integração na designada “fileira do ambiente e património” (Capucha, 1996).

Esta mudança de paradigma implica que a conservação da natureza deixa de ser entendida como política estática e sectorial, aplicada a determinadas áreas e a determinadas espécies, para se configurar como política pensada em larga escala, aplicada não só aos espaços protegidos como também aos territórios circundantes, e integrada com outras políticas sectoriais (Hammer, 2007), entre que se destaca a política agrícola.

Na análise do processo de integração do ambiente na agricultura, dois modelos emergem, intermitentemente, no campo académico e político (Lowe e Baldock, 2000): o “modelo do impacto” e o “modelo dos bens públicos”. O primeiro modelo diz respeito às externalidades ambientais negativas de origem agrícola, sobretudo as de *input* à atividade (por exemplo, o incentivo ao uso de fertilizantes e ao encabeçamento animal), ligadas aos sistemas de intensificação agrícola. Neste modelo, considera-se que a atividade agrícola atua em sentido contrário às preocupações ambientais, pelo que se assume que uma redução na intensificação da produção trará benefícios à qualidade ambiental. As medidas de política são concebidas em vista da regulação da intensidade agrícola. O segundo modelo refere-se às externalidades ambientais positivas de origem agrícola, ligadas aos sistemas de extensificação

agrícola. O modelo dos bens públicos parte da premissa de que há uma relação estreita entre certas características dos sistemas, ou práticas, agrícolas e certos valores ambientais. Este outro modelo sugere, por seu turno, uma relação mais complexa e indeterminada entre ambiente e agricultura, com implicações menos claras. As medidas de política colocam a tónica nos sistemas agrícolas de alto valor natural e no apoio e manutenção da agricultura extensiva, especialmente em regiões em que as ameaças ambientais resultam do declínio, ou abandono, agrícola.

Simultaneamente, tem havido um incremento significativo da forte relação entre a produção agrícola e a conservação da diversidade biológica. Por um lado, tem sido reconhecido que a mudança no uso dos solos agrícolas é uma das principais causas do declínio da biodiversidade na Europa – nas terras com solos de melhor qualidade agrícola, os sistemas de cultivo intensificaram-se; as terras com solos mais pobres foram sujeitas ao abandono ou à florestação. Por outro lado, também tem igualmente sido reconhecido que a biodiversidade da Europa está indissociavelmente ligada aos sistemas de cultivo tradicionais de baixa intensidade agrícola, criando, assim, valiosos ecossistemas agrícolas em toda a Europa (EEA, 2010a).

De facto, a agricultura cobre cerca de 40% da área total da UE27, e a sua gestão tem impactos substanciais, positivos e negativos, no funcionamento dos sistemas naturais. Ao longo do tempo, a agricultura tem contribuído para a criação de uma variedade rica de habitats e paisagens, incluindo habitats seminaturais de elevado valor em biodiversidade. No entanto, as mudanças estruturais na agricultura na segunda metade do século XX levaram ao aumento da intensificação, concentração e especialização da produção em algumas áreas, e à marginalização e abandono noutras, redundando em perdas significativas de biodiversidade em todo o espaço natural cultivado. Estas tendências não têm só impacto na biodiversidade das terras agrícolas, mas também na provisão de diversos serviços ecossistémicos relacionados com a agricultura, tais como a qualidade da água, do solo e do ar (Poláková *et al.*, 2011).

A UE tem colocado a ênfase quer no ajustamento⁴⁰⁷ da atividade agrícola, quer na proteção e preservação do ambiente em meio rural. Trata-se, por um lado, de redefinir os mecanismos de apoio à agricultura, nomeadamente, ao nível da PAC, e, por outro lado, de criar instrumentos de política, específicos para o desenvolvimento em meio rural. De uma situação de clara ausência nas políticas aplicadas em espaço rural, o ambiente passa para o plano central, consubstanciando as políticas e os programas de desenvolvimento rural: *«Podemos dizer de um modo simplista, que passámos de um contexto em que o ambiente era contra o*

⁴⁰⁷ O ajustamento refere-se à modernização *agro-comercial* da exploração ou empresa agrícola, como consequência de critérios de preço, qualidade e tempo, que a concorrência, interna e internacional, mais tarde ou mais cedo, acaba por impor (Covas, 1997).

rural (...) para um contexto institucional que coloca o ambiente a favor do rural, como vantagem das áreas rurais (especialmente nas mais marginalizadas), e coloca o rural como espaço natural por excelência» (Figueiredo 2003b: 250).

A partir, sobretudo, da reforma de 2003, os sistemas de apoio da PAC alteraram-se substancialmente, para reforçar a integração do domínio ambiental no domínio agrícola. Igualmente, a prioridade estratégica da UE de travar o declínio da biodiversidade tem servido à criação de instrumentos que promovam a integração da conservação da natureza e biodiversidade na PAC.

A PAC, tal como foi referido no capítulo anterior, encontra-se estruturada em dois pilares que diferem no que concerne a sua estrutura, funcionamento e financiamento. Os pagamentos diretos aos agricultores, principal instrumento do primeiro pilar, são, desde 2005, sujeitos à aplicação e cumprimento obrigatório das regras de ecocondicionalidade, isto é, ao cumprimento das diretivas ambientais da UE e à manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais. No segundo pilar, ou PDR, as questões relacionadas com o ambiente, a conservação da natureza e da biodiversidade são abordadas através de instrumentos específicos, entre os quais se destaca o apoio aos agricultores sujeitos a restrições de utilização agrícola em zonas com condicionantes ambientais, os pagamentos agroambientais, ou os pagamentos *Natura 2000*, e cujos compromissos assumidos devem ir além das boas práticas agrícolas.

Neste contexto, este capítulo incidirá sobre a evolução da integração da conservação da natureza e da biodiversidade na PAC, com maior enfoque na política agroambiental e na sua relação com a PDR no período 2007-2013. No contexto da PDR, as medidas agroambientais, além de serem assumidas como um instrumento de política que visa a integração da componente ambiental na componente agrícola, constituem igualmente as únicas medidas obrigatórias a executar pelos Estados-membros, no âmbito da programação rural. Pretende-se, deste modo, perceber qual o papel atribuído ao ambiente em geral, e à conservação da natureza em particular, nas estratégias nacionais de desenvolvimento rural dos Estados-membros da UE27, e, em particular, a de Portugal.

6.1. A ambientalização da Agricultura na União Europeia

Apesar de ser uma política mais recente, a Política de Ambiente da UE acomodou nos seus objetivos, desde o início, a sua integração na PAC. Por oposição, a PAC resistiu até mais tarde a um envolvimento direto das questões ambientais nas estratégias de política agrícola. No primeiro programa de ambiente, em 1973, a Comissão identificava o papel positivo da agricultura em regiões da UE em que os agricultores serviam os objetivos de manutenção dos

solos e das paisagens. Não obstante, considerava que, noutras regiões, a sua intensificação, decorrente da modernização das explorações agrícolas, poderia ter consequências adversas no espaço rural, pela utilização intensiva de determinados adubos e pesticidas. Nesse âmbito, entre outras ações, eram propostas a aprovação de uma diretiva sobre a agricultura de determinadas zonas desfavorecidas, e a elaboração de um estudo sobre «*as consequências ecológicas das técnicas modernas de produção aplicadas*»⁴⁰⁸.

A Diretiva sobre a agricultura de montanha e de certas zonas desfavorecidas, considerada a primeira medida conservacionista em áreas rurais (Bromley, 1997; Rodrigo, 2001b), viria a ser aprovada em 1975 (Diretiva 75/268/CEE), com o objetivo, entre outros, de criar um regime específico de ajudas aos agricultores para a manutenção do espaço natural em certas zonas desfavorecidas. Os estudos incidiriam, sobretudo, no uso de pesticidas e na possibilidade de substituir a luta química convencional por métodos de luta biológica e de luta integrada para assegurar a proteção fitossanitária das culturas agrícolas e florestais.

O segundo e o terceiro programas de ambiente, respetivamente, adotados em 1977 e 1983, seguiram as mesmas linhas orientadoras do primeiro. No entanto, no terceiro programa, a ação da UE passou a estar mais centrada na prevenção dos problemas ambientais. No que à agricultura diz respeito, a tónica foi colocada na redução dos efeitos negativos da agricultura no ambiente.

É neste contexto que, em 1985, no Livro Verde, *Perspectives for the Common Agricultural Policy*, as preocupações com as questões ambientais decorrentes da agricultura foram pela primeira vez abordadas de forma explícita. A Comissão Europeia entendia que a relação entre agricultura e ambiente tinha que ser pensada a longo prazo, não só devido às pressões externas da sociedade sobre os impactos da intensificação agrícola no ambiente, mas também do ponto de vista interno, no que dizia respeito à capacidade produtiva e aos limites dos recursos naturais da agricultura (água, solos, e a diversidade genética de espécies da fauna e da flora). A Comissão considerava que os problemas da intensificação eram mais evidentes nas regiões do Norte, pelo facto de, aí, os modelos de modernização agrícola estarem mais avançados, e por, nas regiões mediterrânicas, os problemas ambientais estarem mais associados à desertificação e erosão rurais. Entre as ações a desenvolver propostas, estavam, por um lado, a regulação e o controle das práticas agrícolas nocivas, nomeadamente, a redução dos pesticidas e fertilizantes químicos, e, por outro lado, a promoção de práticas agrícolas amigas do ambiente rural. A primeira orientava-se, sobretudo, para as regiões rurais

⁴⁰⁸ Declaração do Conselho de 22 de Novembro de 1973, publicada no JO C 112 de 20 de Dezembro de 1973, p.45.

do Norte, e a segunda, essencialmente, para as regiões rurais desfavorecidas e marginais do Sul (CEC, 1985).

No que se refere às práticas agrícolas amigas do ambiente, elas visavam a conservação do ambiente rural e a proteção de sítios específicos, pelo que eram recomendados dois tipos de intervenção: i) manutenção da agricultura na sua forma tradicional, em determinadas áreas (por exemplo, zonas tampão contíguas a áreas protegidas), e introdução de técnicas agrícolas compatíveis com a conservação da natureza em áreas já com algum desenvolvimento agrícola, através da criação de corredores ecológicos; ii) compra ou aluguer de terras, por parte das autoridades públicas, para fins ambientais (como a proteção da natureza e da vida selvagem, criação de corredores ecológicos, provisão de amenidades recreativas etc.). Referia a Comissão Europeia, a este propósito: *«according to some estimates, up to 10 % of the Community agricultural surface could be used reasonably for such purposes. The medium and long term environmental objective would be to create a coherent network of larger protected zones, interlinked by ecological refuges and corridors which would facilitate exchange of species, thus contributing to their preservation and development. At the same time, the measures suggested would - to a limited extent - supplement and diversify the incomes of the farmers' concerned and could in some cases even have a stimulating effect on rural tourism»* (CEC, 1985: 53).

Ainda em 1985, no âmbito da componente sócio-estrutural da PAC, foi aprovado o Regulamento CEE n.º 797/85 do Conselho de 12 de Março de 1985, que integrava, entre outros apoios, um regime de ajudas nacionais aos agricultores, com vista a contribuir para a introdução, ou para a manutenção, de práticas de produção agrícola compatíveis com as exigências da proteção do meio ambiente, e assegurar-lhes um rendimento adequado⁴⁰⁹. Concretamente, no âmbito do artigo 19.º, os Estados-membros eram autorizados a introduzir regimes especiais nacionais, em zonas sensíveis do ponto de vista ambiental, pelo que a sua aplicação era voluntária, e não era comparticipada pelo orçamento comunitário (Rodrigo, 2001b). Inicialmente, apenas um número restrito de Estados-membros adotou este regime (Alemanha, Dinamarca, Países Baixos e Reino Unido), o que evidenciava as diferentes prioridades dos países face às questões, ambiental e conservacionista. Posteriormente, com a aprovação, em 1987, do Regulamento CEE n.º 1760/87 do Conselho de 15 de Junho de 1987⁴¹⁰, que permitia o cofinanciamento comunitário⁴¹¹ (até 25%) das ajudas aos agricultores no âmbito do artigo 19.º, Espanha, França, Irlanda, Itália e Luxemburgo implementaram o regime

⁴⁰⁹ O regulamento 797/85 foi proposto pelo Reino Unido, numa clara resposta ao desenvolvimento da sua agenda política agrícola (Wilson *et al.*, 2000).

⁴¹⁰ Publicado no JO L 167 de 26 de Junho de 1987.

⁴¹¹ O cofinanciamento do artigo 19.º era assegurado pelas duas secções do FEOGA (Rodrigo, 2001b).

de ajudas, embora com um carácter experimental, e em áreas rurais de reduzida dimensão (Farmer, 2012; Buller, 2000b; Rodrigo, 2001b).

A aprovação do quarto programa de ambiente, em 1987, marcou uma nova fase no desenvolvimento da política de ambiente comunitária e, consequentemente, da sua vertente conservacionista. Enquadrada legalmente pelo AUE, a integração da política de ambiente noutras políticas comunitárias foi reforçada e configurada como prioridade. Neste âmbito, em 1988, no relatório *O Futuro do Mundo Rural*, a proteção do ambiente rural e a conservação do património natural da Comunidade surgem como uma das questões centrais a ter em conta no desenvolvimento das áreas rurais⁴¹². A Comissão considerava o seu apoio neste domínio, nos seguintes aspetos: ajudas à adoção de práticas de exploração compatíveis com os objetivos de proteção do ambiente (por exemplo, ajudas à introdução de práticas de agricultura biológica ou de proteção integrada); ajudas ao abandono de terras para fins ambientais, no âmbito de programas conducentes à constituição de uma rede coerente de zonas de proteção especial; ajudas à florestação nas zonas periurbanas, ou em regiões com função ecológica; e, por fim, ajudas à extensificação (CCE, 1988). Nas regiões onde a pressão agrícola se colocava com mais acuidade, a estratégia proposta recaía principalmente na componente ambiental, de proteção reforçada do ambiente rural e progressivo ordenamento do território, através da designação de zonas de conservação da natureza. Nas regiões de acentuado declínio rural e nas zonas marginalizadas, a estratégia incidia, em particular, na componente agrícola, pela manutenção das populações rurais através do incentivo a uma agricultura extensiva de qualidade, e da proteção do ambiente natural (CCE, 1988).

Ainda em 1988, e no âmbito do debate sobre as questões ambientais diretamente articuladas com a atividade agrícola, a Comissão Europeia publicou um documento de reflexão, denominado *Agriculture and Environment*, onde realçava os problemas ambientais que a evolução da agricultura representava para o ambiente. Com este documento, a Comissão pretendia esclarecer a sua posição sobre esta matéria, e definir um conjunto de princípios comuns e orientações estratégicas prioritárias. A Comissão identificava três problemas principais resultantes da intensificação da agricultura (extinção de espécies de fauna e flora; problemas na qualidade da água para consumo humano; e concentração excessiva no uso de pesticidas), que assumiam diferentes intensidades, consoante as regiões da Comunidade, e que, como tal, teriam diferentes consequências ambientais e socioeconómicas nessas regiões. Neste sentido, além de elencar um conjunto de propostas de

⁴¹² A Comissão entendia que a sua abordagem em matéria de desenvolvimento agrícola deveria ser conduzida por três preocupações fundamentais: coesão económica e social; ajustamento da agricultura europeia às realidades do mercado; e proteção do ambiente e conservação do património natural da Comunidade (CCE, 1988).

diretivas a apresentar ao Conselho num futuro próximo, a Comissão Europeia defendia o reforço do papel da UE no cofinanciamento dos mecanismos já existentes, na coordenação das medidas assumidas pelos Estados-membros, e na sensibilização dos agricultores para as possibilidades de cofinanciamento oferecidas, sobretudo ao nível dos fundos estruturais (CEC, 1988).

De facto, os dois documentos mencionados sugeriam que a reforma dos fundos estruturais devia acolher os princípios relacionados com a proteção do ambiente rural. Mais especificamente, era entendido que os agricultores deveriam ser apoiados, no âmbito dos fundos estruturais, sobretudo do FEOGA-Orientação, como forma de serem compensados da sua perda de rendimentos, na criação de atividades económicas alternativas à agricultura, em virtude da diminuição da intensificação ou da erosão agrícolas, e dos compromissos assumidos no âmbito das diretivas de tipo agroambiental.

Assim aconteceu. Tal como mencionado no capítulo anterior, para além do apoio às medidas horizontais para a melhoria das estruturas agrícolas (Objetivo 5a), o FEOGA-Orientação participava nos Objetivos 1 e 5b, entre outras, nas seguintes vertentes: assegurar a reconversão das atividades agrícolas, e promover o desenvolvimento de atividades alternativas para os agricultores; contribuir para o desenvolvimento do tecido social das zonas rurais, para a proteção do ambiente e para a manutenção do espaço rural, incluindo a conservação dos recursos naturais da agricultura, bem como para a compensação dos efeitos de condições naturais desfavoráveis para a agricultura⁴¹³.

Em 1991, o debate sobre a reforma da PAC foi relançado através de dois documentos elaborados pela Comissão. Denominados *The development and future of the CAP*, o primeiro constituía um documento de reflexão que tinha por objetivo a apresentação dos objetivos e diretrizes para a futura PAC. O segundo constituía um documento de acompanhamento do primeiro, no qual eram apresentadas as propostas legislativas da Comissão Europeia. A principal mensagem veiculada por estes documentos era a de que se necessitava manter, em número suficiente, os agricultores nos campos, pelo que as medidas propostas tinham em vista a complementaridade de rendimentos dos agricultores que possibilitasse fixá-los (CEC 1991b; 1991c).

Neste contexto, foram propostas três medidas de acompanhamento da reforma: concessão de ajuda aos agricultores e assalariados agrícolas no sentido de estes cessarem a sua atividade antes da idade normal de reforma, no intuito de rejuvenescer o tecido

⁴¹³ Regulamento CEE n.º 4256/88 do Conselho de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento CEE n.º 2052/88, no que respeita ao FEOGA – Seção Orientação, publicado no JO L 374 de 31 de Dezembro de 1988.

empresarial agrícola; arborização dos terrenos agrícolas para uma utilização alternativa dos mesmos, e fomentar, assim, o desenvolvimento de atividades florestais nas explorações agrícolas; e concessão de ajudas para a proteção do ambiente, da paisagem e dos recursos naturais, por via da aplicação de um programa de medidas agroambientais. Propostas estas que foram traduzidas nos seguintes regulamentos: Regulamento CEE n.º 2079/92, que instituiu um regime comunitário de ajudas à reforma antecipada na agricultura; Regulamento CEE n.º 2080/92, que instituiu um regime comunitário de ajudas às medidas florestais na agricultura; e Regulamento CEE n.º 2078/92, relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da proteção do ambiente e a preservação do espaço natural.

No que respeita à integração do ambiente na agricultura, a ideia era que o papel dos agricultores na proteção do ambiente natural e na conservação de paisagens tradicionais devia ser plenamente reconhecido, e remunerado em conformidade. Esta noção, recorrente, que já tinha estado na base de outras propostas, como, por exemplo, a Diretiva 75/268/CEE, constituiu o mote para a Comissão Europeia propor, no âmbito da reforma, a criação de um programa agroambiental. Nasce assim, formalmente, a política agroambiental da UE.

Do ponto de vista ambiental, o Regulamento CEE n.º 2078/92 constituiu a mais inovadora e ambiciosa medida de acompanhamento da reforma da PAC de 1992 (Arnalte *et al.*, 1998; Lowe e Baldock, 2000). Apesar de o artigo 19.º do Regulamento CEE n.º 797/85 poder ser considerado o princípio das Medidas Agroambientais (Rodrigo, 2001a), o regulamento de 1992 oferece a primeira enunciação completa de uma política agroambiental no âmbito da PAC (Arnalte *et al.*, 1998; Lowe e Baldock, 2000)⁴¹⁴.

Não obstante ter dado origem à emergência da política agroambiental na UE, a reforma da PAC de 1992 foi desencadeada por preocupações económicas mais do que por preocupações ambientais: *«It would be wrong (...) too see in this and subsequent policy initiatives the triumph of environmental concerns alone. Instead, environmental arguments have coincided with other powerful arguments for agricultural policy reform and together these have induced notable changes»* (Lowe e Baldock, 2000: 42); ou ainda: *«The 1992 agri-environmental Regulation 2078 fits into this reform agenda in a number ways. First it was an element in the general reform goal of reducing or stabilizing certain agricultural production levels. As such, it sought to promote extensive farming practices and the reduction of entrants, leading to agricultural de-intensification. Second, agri-environmental aid, offered under Regulation 2078 (...) was conceived as a 'direct payment' to farmers, compensating them for income foregone and the costs of compliance. (...) Finally, in focusing specifically*

⁴¹⁴ «Nos regulamentos respeitantes quer às OCM, quer às estruturas agrícolas foram sendo introduzidos, sobretudo a partir de meados dos anos 80, alguns dispositivos com efeitos positivos agro-ambientais, por exemplo através do incentivo à extensificação agrícola, mas o seu significado e alcance eram muito limitados quando comparados com os das medidas agroambientais criadas em 1992. Daí que estas mereçam o qualificativo de “grande inovação”» (Cordovil *et al.*, 2004: 47).

upon environmental objectives, Regulation 2078 provided a possible mechanism compatible with the General Agreements on Tariffs and Trade (GATT) for supporting European farming and specifically, those areas and farming types that would be most threatened by further alignment with world prices and by a more market-led agricultural policy» (Buller et al., 2000: 3).

Noutros termos, e tal como referido no capítulo anterior, a criação de excedentes agrícolas (nomeadamente, cereais, carne bovina e leite), o facto de o rendimento médio dos agricultores continuar abaixo do de outros setores, e de os consumidores pagarem os produtos agrícolas a preços superiores aos do mercado mundial, tiveram como resultado a revisão da PAC. A filosofia na base desta reforma caracterizou-se, sobretudo, pela substituição da garantia de preços e de mercados por ajudas diretas aos agricultores, a fim de compensá-los das perdas de rendimentos, originadas não só pelo ajustamento ou aproximação aos preços mundiais, como também pela retirada de terras à produção (Lima, 2000; 2011).

No entanto, e independentemente das razões subjacentes às opções políticas da UE, a reforma da PAC de 1992 constituiu mais um importante passo na conciliação, reconhecidamente difícil, dos objetivos de competitividade agrícola e proteção ambiental⁴¹⁵. A esta evolução não foram ainda alheios os compromissos assumidos no âmbito da política ambiental internacional, ao nível da implementação da *Agenda 21*, e da assinatura e ratificação da CBD.

A partir deste momento, a UE passou a assentar o seu discurso não só na noção de ambiente, mas também na noção de biodiversidade. A biodiversidade surge, assim, como um dos temas ambientais relacionados com a agricultura, considerado, principalmente, a partir de duas perspetivas, os impactos negativo e positivo da atividade agrícola em espécies selvagens e habitats seminaturais dependentes da atividade agrícola, bem como na diversidade genética das culturas agrícolas e raças autóctones (EEA, 2004).

Neste contexto, o quinto programa de ambiente, de 1992, centrou-se nos principais setores económicos suscetíveis de causar danos ambientais, entre os quais avultava a agricultura, e em temas prioritários, constituindo a proteção da natureza e biodiversidade um deles. Na interligação entre agricultura e biodiversidade, a UE definiu como objetivos principais de política: uma gestão do ambiente rural que permitisse a manutenção da biodiversidade e dos habitats naturais e minimizasse os riscos naturais (como erosão e incêndios); e a conservação da biodiversidade através do desenvolvimento e gestão

⁴¹⁵ A inclusão formal do conceito de desenvolvimento sustentável no Tratado de Maastricht, de 1992, contribuiu igualmente para este desenvolvimento. A UE reconhecia, deste modo, oficialmente, a importância do planeamento ambiental enquanto instrumento de gestão do uso do espaço e mecanismo de resolução do conflito entre economia e ambiente. Ideia esta reforçada posteriormente no Tratado de Amesterdão, de 1997, com a introdução do conceito no preâmbulo do tratado, e com o aditamento de um artigo referente à integração das exigências em matéria de proteção de ambiente na definição e implementação das políticas e ações da Comunidade.

sustentável dos habitats naturais e zonas vizinhas de valor europeu e global. No âmbito do primeiro objetivo, a UE estipulou, como meta a atingir até 2000, cobrir 15% da sua área agrícola com contratos de gestão ao abrigo dos regimes agroambientais, implementados através de programas de ação agroambientais cofinanciados pelo FEOGA-Garantia. No que se refere ao segundo objetivo, a meta consistia na criação, até 2000, de uma rede europeia, ecologicamente coerente, de áreas protegidas, que veio a designar-se rede *Natura 2000*. A UE considerava que a criação e manutenção da rede dependeriam da definição e aplicação, entre outras, da PAC, pelo que definia, como instrumento de política, a elaboração de programas agroambientais zonais para apoio de práticas agrícolas benéficas para o ambiente, nas áreas rurais inseridas em rede *Natura 2000*.

Em 1998, o Conselho Europeu de Cardiff, de Junho de 1998, subscreveu o princípio de que as principais propostas políticas da Comissão Europeia deviam passar a ser acompanhadas de uma avaliação do seu impacto ambiental, e convidou todas as formações pertinentes do Conselho (nomeadamente, Agricultura, Energia e Transportes) a estabelecer as suas estratégias para pôr em prática a integração ambiental e o desenvolvimento sustentável nas respetivas áreas políticas⁴¹⁶. Em resposta, o Conselho «Agricultura» apresentou, em Novembro de 1999, uma estratégia de integração do ambiente e do desenvolvimento sustentável na PAC⁴¹⁷, que foi adotada no Conselho Europeu de Helsínquia, de Dezembro de 1999.

Ainda em 1998, a adoção da *Estratégia Comunitária em Matéria de Diversidade Biológica* proporcionou um enquadramento para o desenvolvimento de políticas e instrumentos. Fê-lo, não só para dar cumprimento à CBD, como para promover a articulação e a integração da biodiversidade na legislação e demais políticas comunitárias. Neste âmbito, a Comissão Europeia propôs a adoção de planos de ação em matéria de biodiversidade em vários domínios, entre os quais o *Plano de Ação para a Biodiversidade para o sector da Agricultura*, de 2001⁴¹⁸.

Tanto o documento de estratégia, como o Plano de Ação, se reportavam à integração de medidas ambientais nas regras da PAC, e ao desenvolvimento de práticas agrícolas que preservassem o ambiente e a biodiversidade agrícola das áreas rurais, e visavam, igualmente, a integração da biodiversidade na política agrícola. Os dois documentos tinham por contexto a reforma da *Agenda 2000*, em especial, as novas disposições relativas ao desenvolvimento

⁴¹⁶ Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu, *Parceria para a integração – uma estratégia para integrar o ambiente nas Políticas da União Europeia*. COM (1998) 333 Final de 27 de Maio de 1998, não publicada no JO.

⁴¹⁷ *Agriculture and Environment – Council strategy on the environmental integration and sustainable development in the common agricultural policy established by the Agricultural Council*.

⁴¹⁸ COM 2001 162 final de 27 de Março de 2001, não publicada no JO.

rural, enquadradas pelo Regulamento CE n.º 1257/99⁴¹⁹. Mais especificamente, com a *Agenda 2000*, e a constituição da PDR como segundo pilar da PAC, a multifuncionalidade da agricultura emergiu como um dos princípios políticos principais. Ou seja, sob o conceito de multifuncionalidade, passaram as ligações entre ambiente, agricultura e desenvolvimento das áreas rurais a colocar-se com acuidade acrescida.

Entre as várias funções da agricultura, a de preservação do ambiente rural constituía o núcleo central das várias medidas propostas no âmbito do regulamento, como, por exemplo, as medidas agroambientais (Capítulo VI), as medidas referentes às zonas desfavorecidas e a regiões com condicionantes ambientais (Capítulo V), à silvicultura (Capítulo VIII), à proteção do ambiente em relação com a agricultura, a silvicultura e a conservação do espaço natural para a promoção do desenvolvimento das zonas rurais (Capítulo IX). A estas se juntam, de forma indireta, as medidas relativas aos investimentos nas explorações agrícolas que satisfizessem as normas mínimas de ambiente, higiene e bem-estar dos animais (Capítulo I), ou as referentes à formação, com vista à preparação dos agricultores para a aplicação de métodos de produção compatíveis com a manutenção e a valorização da paisagem, e com a proteção do ambiente (Capítulo III).

A integração da componente ambiental na PAC e nas demais políticas da UE foi reforçada com a adoção, no Conselho Europeu de Gotemburgo de Junho de 2001, da comunicação da Comissão Europeia, *Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: Estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável*⁴²⁰. A Estratégia de Desenvolvimento Sustentável (EDS), ou Estratégia de Gotemburgo, tal como é conhecida, remetia para a elaboração de estratégias de integração sectoriais, como forma de implementar os objetivos do desenvolvimento sustentável. Em termos políticos, isto significou uma redefinição das prioridades estratégicas globais da UE, na medida em que foi aditado um terceiro pilar - o do ambiente - à Estratégia de Lisboa. Ou seja, o crescimento económico e a coesão social deviam, a partir daquele momento, ser promovidos em paralelo com a proteção ambiental.

No que se refere à agricultura, a EDS recomendava que a avaliação intercalar da PAC de 2002 privilegiasse a qualidade à quantidade, promovendo, por exemplo, o setor orgânico e outros métodos agrícolas ecológicos, e propusesse uma nova transferência de recursos do apoio às medidas de mercado para as medidas de desenvolvimento rural (CE, 2001a). E, de

⁴¹⁹ O Regulamento CE n.º 1259/1999, relativo às regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da PAC, contemplava também um artigo relativo às exigências de proteção do ambiente (artigo 3.º), que, tal como referido no capítulo anterior, resultou na definição de regras de ecocondicionalidade como condição para os pagamentos diretos aos agricultores.

⁴²⁰ COM 2001 264 Final de 15 de Maio de 2001, não publicada no JO.

facto, assim aconteceu: em Julho de 2002, no âmbito da revisão intercalar das reformas da *Agenda 2000*, a Comissão Europeia apresentou na *Revisão intercalar da Política Agrícola Comum*⁴²¹, propostas para uma nova reforma da PAC, com o objetivo de reforçar a dotação orçamental da PDR. As propostas integravam um conjunto de medidas horizontais, que se materializaram na introdução dos mecanismos de dissociação e modulação obrigatória que implicavam a transferência de fundos do primeiro para o segundo pilar, e no reforço e alargamento das regras de ecocondicionalidade às medidas de desenvolvimento rural⁴²².

A EDS apelava, também, a uma gestão mais responsável dos recursos naturais, incluindo a manutenção da biodiversidade, na medida em que a sua perda era tida por uma das principais ameaças ao desenvolvimento sustentável. Neste contexto, a biodiversidade constituiu um dos domínios prioritários do sexto programa de ambiente, adotado em 2002. Entre os objetivos estabelecidos neste domínio, salienta-se a conservação e recuperação adequada de áreas de valor paisagístico significativo, incluindo as áreas cultivadas e as áreas sensíveis; a conservação de espécies e habitats, procurando, em especial, prevenir a fragmentação dos habitats; a promoção da integração de considerações de biodiversidade nas políticas agrícolas; e o incentivo ao desenvolvimento sustentável nas zonas rurais, bem como à agricultura multifuncional e sustentável, através do estímulo à utilização de métodos de produção extensiva, práticas agrícolas integradas, culturas biológicas e agro-biodiversidade.

Estes objetivos caíam sob a alçada de um objetivo político estratégico mais lato, que consistia em travar o declínio da biodiversidade na UE até 2010⁴²³.

O «Plano de Ação da UE em Matéria de Biodiversidade até 2010 e Mais Além» foi apresentado em 2006, estabelecendo uma nova perspetiva na política de biodiversidade, pois se dirigia tanto à UE como aos Estados-Membros, especificando os papéis de cada um em relação a cada ação⁴²⁴. Para o efeito, definia quatro domínios políticos: biodiversidade na UE; a UE e a biodiversidade global; biodiversidade e alterações climáticas; e base de conhecimentos –, domínios que se consubstanciavam, em dez objetivos prioritários. O objetivo 2, visando a

⁴²¹ COM 2002 394 Final de 10 de Julho de 2002, não publicada no *JO*.

⁴²² Consubstanciaram-se, respetivamente, nos Regulamentos CE n.º 1782/2003 e n.º 1783/2003, do Conselho de 29 de Setembro de 2003.

⁴²³ A esta priorização não é alheio o facto de a UE, enquanto parte contratante da CBD, ter assumido na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, de 2002, conjuntamente com outros líderes mundiais, o compromisso, consignado na Convenção, de «*reduzir significativamente a taxa de perda global de biodiversidade até 2010*».

⁴²⁴ Em 2006, a EDS também foi reapreciada e revista. Aprovada no Conselho Europeu de Bruxelas de Junho de 2006, um dos objectivos-chave da estratégia consistia em «*salvaguardar a capacidade da Terra de sustentar a vida em toda a sua diversidade, respeitar os limites dos recursos naturais do planeta e garantir um elevado nível de proteção e melhoria da qualidade do ambiente. Prevenir e reduzir a poluição ambiental e promover o consumo e a produção sustentáveis para quebrar a relação entre o crescimento económico e a degradação do ambiente*» (CUE, 2006: 3).

conservação e recuperação da biodiversidade e dos serviços ecossistémicos, na generalidade das áreas rurais da UE, contemplava um conjunto de ações-chave que pressupunham a otimização dos benefícios da biodiversidade a longo prazo, através da aplicação, no período 2007-2013, dos instrumentos disponíveis ao abrigo da PAC e da PDR. Entre as ações elencadas no primeiro pilar, por exemplo, encontrava-se o incentivo à implementação dos mecanismos de ecocondicionalidade, dissociação e modulação. No segundo pilar, entre outras regras, os Estados-membros tinham que assegurar que os programas de desenvolvimento rural propostos cumpriam a legislação ambiental e, em particular, as Diretivas “Aves” e “Habitats”, de modo a prevenir, e minimizar, os potenciais danos à biodiversidade.

Mais recentemente, com a definição da estratégia *Europa 2020*, a UE definiu três grandes prioridades para a sua ação, no quadro do novo ciclo de programação: desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação (crescimento inteligente); promover uma economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva (crescimento sustentável); e fomentar uma economia com níveis elevados de emprego que assegure a coesão social e territorial (crescimento inclusivo). No que se refere ao crescimento sustentável, a prioridade central da UE é tornar-se uma economia eficiente em termos de recursos, determinada a contribuir para a dissociação do crescimento económico da utilização dos recursos; garantir a transição para uma economia de baixo carbono; ampliar a utilização das fontes de energia renováveis; modernizar o setor dos transportes; e promover a eficiência energética.

Foi igualmente aprovada uma nova estratégia para a biodiversidade, com o objetivo central de sustar a perda de biodiversidade e a deterioração dos serviços ecossistémicos na UE, e, dentro do possível, recuperar essa biodiversidade e esses serviços até 2020. A Estratégia «O nosso seguro de vida, o nosso capital natural: Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020» inclui seis metas interdependentes e ligadas entre si, que abordam os principais fatores determinantes da perda de biodiversidade, e respondem ao objetivo central para 2020. A meta 3, “reforçar a contribuição da agricultura e das florestas para a biodiversidade”, estabelece no domínio da agricultura que, até 2020, sejam maximizadas as áreas sob agricultura (pastagens, terras aráveis e culturas permanentes) que estejam cobertas por medidas relacionadas com a biodiversidade no âmbito da PAC, de modo a garantir a conservação da biodiversidade e promover uma melhoria mensurável do estatuto de conservação de espécies e habitats que são afetados pela agricultura, ou dela dependem, e da provisão de serviços ecossistémicos, contribuindo, assim, para melhorar a gestão sustentável (meta 3a) (CE, 2011). As ações propostas neste domínio consistem na melhoria dos pagamentos diretos aos agricultores fornecedores de bens públicos que excedam as regras de

ecocondicionalidade; na melhoria da articulação entre a PDR e os objetivos de conservação da biodiversidade; e na conservação da diversidade genética agrícola da Europa.

O sétimo programa de ambiente, aprovado em 2013, enquadra-se nesta abordagem, pois inclui uma série de objetivos prioritários a favor da melhoria da integração e coerência das políticas no domínio do ambiente. No que respeita à PAC, prescreve-se que a *«agricultura sustentável é uma prática com um sentido de responsabilidade em relação às gerações futuras, continuando simultaneamente, a utilizar os recursos de forma eficiente e a ser produtiva»*. A provisão de bens ambientais públicos está na base da legitimidade da nova PAC. Nesta perspetiva, entende-se que os agricultores devem ser recompensados pelos serviços ambientais que prestam ao público mais vasto. Esta assunção pressupõe o desenvolvimento de vários instrumentos de política, por forma a tornar, no período 2014-2020, a PAC “mais verde”.

6.2 A Política Agroambiental e as Diretivas Natureza

Conforme foi referido acima, a Diretiva 75/268/CEE constituiu a primeira medida conservacionista em áreas rurais, uma vez que foi o primeiro instrumento da UE a enunciar a importância do papel dos agricultores na manutenção e conservação do espaço natural da União. Contudo, foi com o Regulamento CE n.º 2078/92, que está na base da criação das medidas agroambientais, que a ligação entre a política agrícola e as Diretivas “Aves” e “Habitats” passou a ser evidenciada de forma mais direta (Lowe e Baldock, 2000), nomeadamente, através do alargamento da incidência das medidas agroambientais, por forma a contemplar os requisitos de implementação das diretivas “Aves” e “Habitats”.

As medidas agroambientais são as únicas medidas obrigatórias que os Estados-membros devem implementar no âmbito da programação rural, pelo que constituem o principal instrumento de política do segundo pilar para incentivar os agricultores a adotarem práticas de gestão agrícola benéficas para a biodiversidade. Uma das virtudes das medidas agroambientais é a sua flexibilidade, a qual permite que os Estados-Membros desenvolvam regimes de ajuda voluntários que reflitam as diferentes condições locais, biofísicas, climáticas, ambientais e agrícolas. Uma série de estudos científicos confirmou que, globalmente, o estado da biodiversidade dos habitats agrícolas, sujeitos a medidas agroambientais, é significativamente melhor do que seria, caso essa política não tivesse sido implementada (Poláková *et al.*, 2011).

A Diretiva “Aves” e a Diretiva “Habitats”, também denominadas, como já referido, “Diretivas Natureza”, constituem o principal quadro jurídico para a conservação da natureza e da biodiversidade na UE. As Diretivas Natureza contêm uma série de requisitos que, independentemente de constituírem responsabilidade direta dos Estados-membros, ou serem

vinculativos para os agricultores e outros gestores do espaço rural, têm fortes implicações nos espaços rurais.

Aos Estados-membros são imputadas obrigações tais como a implementação de todas as medidas necessárias para preservar, manter ou restabelecer, em termos de diversidade e extensão suficientes, os habitats de todas as espécies de aves que vivem naturalmente em estado selvagem (artigo 3.º-1 da Diretiva “Aves”); de medidas que garantam a manutenção e, se necessário, o restabelecimento dos tipos de habitats naturais e das espécies em estado de conservação favorável (artigo 3.º-1 da Diretiva “Habitats”); ou, ainda, a criação de incentivos para a gestão ou desenvolvimento de elementos paisagísticos importantes para a flora e fauna selvagens, a fim de melhorar a coerência ecológica da rede *Natura 2000* (artigos 3.º-3 e 10.º da Diretivas “Habitats”).

Os agricultores cujas explorações agrícolas se situem em área classificada como *Natura 2000* têm que cumprir certos requisitos, incluídos nas regras de ecocondicionalidade da PAC: a manutenção e adaptação ajustadas aos imperativos ecológicos dos habitats situados no interior e no exterior das ZPE (artigo 3.º-2 alínea b) da Diretiva “Aves”); ou a adoção de medidas de conservação especial, respeitantes ao habitat das espécies de aves que vivem naturalmente em estado selvagem, de modo a garantir a sua sobrevivência e reprodução na sua área de distribuição (artigo 4.º-1 da Diretiva “Aves”), sob pena de se perder o acesso a pagamentos diretos.

Se, inicialmente, a integração da conversão da natureza e biodiversidade na PAC se iniciou de forma ténue e lenta, à medida que a UE avançou na sua política agroambiental, a ligação tornou-se mais sólida, tal como se verá nos pontos seguintes, com a criação e o alargamento de instrumentos favoráveis a essa integração.

6.2.1 O primeiro Programa Agroambiental⁴²⁵

O primeiro programa agroambiental, enquadrado pelo Regulamento n.º 2078/92, decorreu entre 1993 e 1999. Tinha como principais objetivos: (i) acompanhar as medidas previstas no contexto das OCM; (ii) contribuir para a realização dos objetivos da PAC e da política de ambiente; (iii) contribuir para proporcionar aos agricultores um rendimento adequado (artigo 1.º).

Em termos ambientais, o regulamento procurava dar resposta a duas preocupações distintas: a intensificação e o abandono agrícolas⁴²⁶. Neste sentido, contemplava sete tipos de

⁴²⁵ A designação “programa agroambiental” é aqui utilizada para enquadrar a ação da UE, no âmbito da política agroambiental. Ou seja, “programa” é aqui usado como quadro regulamentar no que se refere à política agroambiental da UE.

medidas agroambientais, as quais procuravam mitigar o impacto destes problemas no território da UE (Tabela 15).

Tabela 15 – Regime de ajudas agroambientais 1993-1999

- | |
|--|
| <p>a) Redução substancial da utilização de adubos e/ou produtos fitofarmacêuticos, ou manutenção das reduções já em curso, ou introdução ou manutenção de métodos de agricultura biológica;</p> <p>b) Proceder, por meios não referidos na alínea a), a uma extensificação das produções vegetais, incluindo as forrageiras, ou manter a produção extensiva já em curso, ou reverter terras aráveis em prados extensivos;</p> <p>c) Diminuição do encabeçamento dos efetivos bovinos ou ovinos, por unidade de superfície forrageira;</p> <p>d) Utilização de outras práticas de produção, compatíveis com as exigências da proteção do ambiente e dos recursos naturais, bem como da preservação do espaço natural e da paisagem, ou criação de animais de raças locais, ameaçadas de extinção;</p> <p>e) Manutenção das terras agrícolas ou florestais abandonadas;</p> <p>f) Proceder à retirada das terras agrícolas por um período mínimo de 20 anos, com vista a uma utilização para fins relacionados com o ambiente, nomeadamente, para a constituição de reservas de biótopos ou de parques naturais, ou para a proteção das águas;</p> <p>g) Controlar terras que deem acesso ao público e proporcionem atividades de lazer.</p> |
|--|

Fonte: Artigo 2.º do Regulamento CEE n.º2078/92 do Conselho de 30 de Junho de 1992.

Notas: Além das medidas elencadas, o regime também previa a inclusão de medidas destinadas a melhorar a formação dos agricultores em matéria de práticas de produção agrícola ou florestal, compatíveis com o ambiente (artigo 2.º).

No que se refere a programação, as medidas agroambientais seriam executadas pelos Estados-membros, em função das suas necessidades específicas, através de programas zonais plurianuais, obrigatórios, com a duração mínima de 5 anos. Os programas deveriam refletir a diversidade das situações ambientais, das condições naturais e das estruturas agrícolas, das principais orientações da produção agrícola, e das prioridades comunitárias em matéria de ambiente. Assim, cada programa deveria abranger uma zona homogénea do ponto de vista do ambiente e do espaço natural, e deveria abranger, em princípio, todas as ajudas previstas no artigo 2.º. No entanto, com base numa justificação adequada, os programas poderiam limitar-se às ajudas correspondentes às características específicas de uma zona. Além dos programas zonais, de âmbito obrigatório, os Estados-membros poderiam aplicar, a título facultativo, programas horizontais nacionais, que permitiriam a aplicação de medidas na totalidade do seu território (ou regiões administrativas) (artigo 3.º).

A natureza e os montantes das ajudas dos programas zonais seriam fixados pelos Estados-Membros, de acordo com os tetos máximos elegíveis, estipulados no regulamento. Mais especificamente, seriam apoiados os agricultores que contratualizassem, por um período

⁴²⁶ Tal como a Diretiva 75/268/CEE, o Regulamento 2078/92 era também encarado como resposta à preocupação da UE com a manutenção das práticas agrícolas e das populações rurais nas zonas desfavorecidas.

mínimo de cinco anos, um tipo, ou vários, de medidas agroambientais, em conformidade com o programa aplicável na sua zona, através da concessão de um prémio anual por hectare ou por cabeça normal retirada⁴²⁷. No caso da retirada de terras à produção, a duração do compromisso seria de 20 anos (n.º 1 do artigo 4.º). Os programas zonais teriam que ser submetidos à aprovação da Comissão (artigo 7.º), e seriam cofinanciados pelo FEOGA-Garantia, a uma taxa de cofinanciamento de 75% nas regiões Objetivo 1, e de 50% nas restantes regiões (artigo 8.º).

Apesar de o regulamento de 1992 contemplar medidas agroambientais referentes à utilização de práticas agrícolas compatíveis com a conservação da natureza, a relação entre as medidas agroambientais e as Diretivas Natureza e a rede *Natura 2000* era ainda incipiente. A Diretiva “Habitats” tinha sido recentemente adotada, e a constituição da rede *Natura* estava ainda numa fase inicial.

É certo que, nas considerações iniciais da Diretiva “Habitats”, se entende que o seu principal objetivo consiste em favorecer a manutenção da biodiversidade, tomando, simultaneamente, em consideração as exigências económicas, sociais, culturais e regionais, desta forma, contribuindo para o desenvolvimento sustentável; e, ainda, que a manutenção dessa biodiversidade pode, em certos casos, requerer a manutenção, e até mesmo o encorajamento, de atividades humanas (objetivos expressos nas disposições do artigo 6.º). No entanto, no período inicial (da elaboração à adoção da Diretiva “Habitats”, em 1992), o discurso sobre a implementação da *Natura 2000* e a Conservação da Natureza em geral caracterizava-se por uma abordagem tecnocrática, pela sobrevalorização de critérios científicos na formulação e implementação de políticas (Ferranti *et al.*, 2013)⁴²⁸.

A partir de meados dos anos 90, verifica-se uma inflexão no discurso. A abordagem participativa à rede *Natura* e à conservação da natureza ganha paulatinamente terreno no seio da UE (Ferranti *et al.*, *idem*). Num documento de 1994, a Comissão Europeia referia como ⁴²⁹ «é igualmente importante associar as medidas agro-ambientais à implementação das directivas sobre o

⁴²⁷ Cabeça normal (CN) é uma medida pecuária que relaciona os efetivos, convertidos em cabeças normais, em função das espécies e das idades, através de uma tabela de conversão, em que, um animal adulto da espécie bovina corresponde a 1 CN (INE, 2009).

⁴²⁸ A este propósito, Ferranti *et al.*, e referindo-se ao processo de elaboração dos anexos da Diretiva Habitats, dizem o seguinte «*These annexes became incontrovertible criteria that influenced the subsequent realisation of the network, from the selection of protected sites to their management. The assumedly unbiased and rational approach exemplified by the use of scientific and technical methods fitted well with European ideals of fairness, territorial coherence and co-operation among member states (...), which conceive biodiversity loss as a matter that needs to be tackled with a Europe-wide perspective that transgresses national boundaries (...). This correspondence between European and technocratic paradigms has legitimised the scientific approach used during this period of Natura 2000's history*» (2013: 6).

⁴²⁹ Comunicação da Comissão intitulada *Relatório Intercalar sobre a aplicação do Programa da Comunidade Europeia de Política e Acção em Matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável “Em Direção a um Desenvolvimento Sustentável”*. COM 1994 453 Final de 30 de Novembro de 1994, não publicada no JO.

ambiente, em especial as relativas às águas, aos nitratos, às aves e aos habitats, que abrangem zonas sensíveis e vulneráveis designadas pelos Estados-membros. Ao serem aplicadas a determinadas zonas, essas medidas incentivam práticas agrícolas que ajudam a proteger os recursos hídricos, a flora e a fauna. Estas directivas só podem ser implementadas eficazmente se as medidas de apoio forem consideradas suficientemente interessantes» (CE, 1994c: 26).

Neste contexto, em 1998, a Comissão Europeia e a Presidência Britânica organizaram uma conferência em Bath, no Reino Unido, para discutir os atrasos no estabelecimento da rede *Natura 2000* - os quais decorriam essencialmente da oposição dos agentes locais -, com vista a dar um novo impulso à implementação da rede⁴³⁰. Na conferência, foi reconhecido o papel fundamental da agricultura sustentável na proteção das espécies e habitats, e como a implementação da rede poderia beneficiar do apoio dos agricultores, nomeadamente através do reconhecimento, por parte destes, do valor da sua terra para os objetivos de conservação da natureza, e dos rendimentos alternativos que daí poderiam advir – por exemplo, mais-valias e desenvolvimento de produtos de alta qualidade, associados às áreas protegidas, turismo etc. – encorajando a ideia do agricultor enquanto “guardião da natureza” (EC, 1998a): *«Participation in this period was about smoothing the implementation of Natura 2000 and minimising resistance. (...) Although the general objective of sustainable development was already present in the text of the Habitats Directive, which highlights the important role of human activities when conserving biodiversity (European Council Directive 92/43/EEC), the idea of combining conservation goals with socio-economic objectives through participation became more prominent during this period of the Natura 2000 history, mainly in response to the difficulties in the implementation process and the resistance of local actors»* (Ferranti *et al.*, 2013: 9).

Na conferência, foi ainda defendido que algumas questões políticas nela discutidas deveriam ser abordadas no âmbito do processo de reformas da *Agenda 2000*, nomeadamente, através da melhoria da integração do ambiente, e de outras políticas, na PAC (EC, 1998a).

6.2.2 O segundo Programa Agroambiental

As ideias de integração de objetivos ambientais na PAC, e de desenvolvimento do papel dos agricultores na gestão dos recursos naturais e na salvaguarda da paisagem, constituíram um dos objetivos políticos centrais da reforma da PAC da *Agenda 2000*. Tal como referido no capítulo anterior, a *Agenda 2000* deu origem à estruturação da PAC em dois

⁴³⁰ A conferência, intitulada *Natura 2000 e as pessoas – uma parceria (Natura 2000 and People – a partnership)*, realizou-se em Bath, no Reino Unido de 26 a 28 de Junho de 1998. O seu objetivo era estimular a cooperação e a compreensão, reunindo os Estados-membros, líderes de opinião europeus e nacionais e representantes dos atores locais envolvidos com a rede *Natura 2000*, proporcionando um fórum de discussão para a troca de conhecimentos e experiências sobre a rede.

pilares, em cujo âmbito se considerou que a componente ambiental, e os instrumentos a esta relativos, deveriam ser reforçados e desenvolvidos em ambos os pilares. No primeiro, por exemplo, os pagamentos diretos no âmbito das OCM passariam a depender do cumprimento obrigatório de regras de ecocondicionalidade. No segundo, as medidas agroambientais deveriam ser reforçadas e incentivadas através de meios orçamentais acrescidos e, quando necessário, de taxas de cofinanciamento mais elevadas, a fim de apoiar o desenvolvimento duradouro das áreas rurais e responder ao aumento crescente das exigências da sociedade em matéria de serviços ecossistémicos. Os fins visados seriam assegurados através de compensação aos agricultores pela realização de tais serviços – agricultura biológica, preservação dos habitats seminaturais, manutenção dos prados e pastagens tradicionais, manutenção das explorações animais alpinas, e manutenção das zonas húmidas (EC, 1997).

No que se refere à política agroambiental, e embora a maioria dos seus princípios fundamentais se tenham mantido inalterada em termos jurídicos, tal política deixou de ser regida por um quadro único, passando a ser enquadrada pelo Regulamento n.º 1257/1999 relativo ao apoio do FEOGA ao desenvolvimento rural.

A aplicação das medidas agroambientais tinha como principal objetivo apoiar e incentivar os agricultores a introduzir ou manter métodos de produção agrícola, compatíveis com as exigências ambientais, destinados à promoção do desenvolvimento sustentável das áreas rurais e à conservação da natureza. Neste sentido, o regime de ajudas agroambientais contemplava cinco tipos de apoio (Tabela 16).

Tabela 16 – Regime de ajudas agroambientais 2000-2006

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Apoio a formas de exploração das terras agrícolas, compatíveis com a proteção e a melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética; - Apoio à extensificação da exploração agrícola e manutenção de sistemas de pastagem extensivos, favoráveis em termos de ambiente; - Apoio à conservação de espaços cultivados de grande valor natural que se encontrem ameaçados; - Apoio à preservação da paisagem e das características históricas e tradicionais nas terras agrícolas, - Apoio à utilização do planeamento ambiental nas práticas agrícolas. |
|--|

Fonte: Artigo 22.º do Regulamento CE n.º1257/1999 do Conselho de 17 de Maio de 1999.

Tal como prescrito no regulamento 2078/92, o apoio seria concedido aos agricultores que contratualizassem medidas agroambientais por um período mínimo de cinco anos, podendo, todavia, este prazo ser prolongado para determinado tipo de compromissos, tido em

conta os seus efeitos ambientais⁴³¹. Uma das novidades consistia no requisito de que os compromissos agroambientais assumidos deveriam exceder a mera aplicação de boas práticas agrícolas correntes, e promover serviços que não fossem fornecidos por outras medidas de apoio à agricultura, nomeadamente, as medidas de apoio ao mercado ou as Indemnizações Compensatórias (artigo 23.º). Tal como no regulamento anterior, a natureza e os montantes das ajudas anuais aos agricultores seriam fixados pelos Estados-Membros, de acordo com os montantes máximos elegíveis, estipulados no regulamento, os quais, em comparação com os prescritos no regulamento anterior, se revelavam mais elevados. Neste regulamento, todavia, o apoio concedido seria calculado tendo unicamente por base de cálculo a área específica da exploração agrícola abrangida pelas medidas agroambientais, sem que o encabeçamento animal fosse tido em conta. Esta alteração foi introduzida por forma a prevenir que os pagamentos fossem um incentivo à introdução de cabeças de animal em terras agrícolas ambientalmente sensíveis (Farmer, 2012)⁴³². Assim, a ajuda seria determinada anualmente, e calculada com base em três critérios: perda de rendimento, despesas adicionais resultantes dos compromissos, e necessidade de proporcionar um incentivo aos agricultores⁴³³. No cálculo da ajuda anual elegível, poderia ainda ser considerado o custo de investimentos não produtivos em infraestruturas necessárias para o cumprimento dos apoios (artigo 24.º).

As medidas agroambientais, juntamente com as outras três medidas de acompanhamento (Reforma Antecipada; Florestação de Terras Agrícolas; e Indemnizações Compensatórias) seriam financiadas pelo FEOGA-Garantia e pelos Estados-membros em todo o território da UE (artigo 35.º), e seriam objeto da programação relativa ao desenvolvimento rural (artigo 40.º). Ou seja, estas medidas seriam executadas através de planos de desenvolvimento rural, definidos para o período 2000-2006, estabelecidos no nível geográfico que os Estados-membros considerassem mais adequado, e submetidos à aprovação da Comissão Europeia (artigo 41.º). De um conjunto de vinte e duas medidas inicialmente estipuladas no regulamento⁴³⁴, que seriam objeto da programação de desenvolvimento rural, apenas as medidas agroambientais constituíam medidas obrigatórias, devendo aplicar-se à

⁴³¹ Não podendo ultrapassar 10 anos, exceto no caso de compromissos para os quais fosse considerado indispensável um período mais longo, segundo o artigo 15.º do Regulamento CE n.º 1750/1999 da Comissão de 23 de Julho de 1999, que estabelece as regras de execução pormenorizadas do Regulamento CE n.º 1257/1999.

⁴³² Embora o Regulamento CE n.º 1750/1999 permitisse compromissos agroambientais relacionados com a extensificação da produção animal e com a criação de animais de raças locais e em risco de extinção, o pagamento de ajudas tendo por base o número de cabeças normais só foi reintroduzido em 2003, com o Regulamento CE n.º 1783/2003, que introduziu, no capítulo dedicado às medidas agroambientais, regras relativas à fitossanidade e ao bem-estar dos animais.

⁴³³ De acordo com o artigo 18.º do Regulamento CE n.º 1750/1999, esse incentivo não deveria exceder 20% das perdas de rendimento e dos custos adicionais resultantes do compromisso em causa, exceto no caso de compromissos em que se considerasse indispensável uma taxa mais elevada para uma aplicação eficaz da medida.

⁴³⁴ Com a reforma da PAC de 2003, o número de medidas aumentou para vinte e seis.

totalidade dos territórios dos Estados-membros, de acordo com as suas necessidades específicas (artigo 43.º, alínea 2).

A programação relativa ao desenvolvimento rural seguia os métodos desenvolvidos nos programas dos fundos estruturais, pelo que, e ao contrário do que acontecia com o Regulamento 2078/92, que assentava em medidas individuais, as medidas agroambientais tinham que ser coerentes, e integrar-se com outras medidas constantes do programa (artigo 43.º, alínea 2). O Regulamento 1257/99 concedia, no entanto, maior discricionariedade dos Estados-membros na conceção dos programas agroambientais nacionais.

Apesar de não estabelecer uma relação direta entre as medidas agroambientais e as Diretivas Natureza, o Regulamento 1257/99 referia que poderiam ser concedidos, aos agricultores sujeitos a restrições de utilização agrícola em zonas com condicionantes ambientais, pagamentos para compensar despesas e perdas de rendimento resultantes da aplicação de restrições à utilização agrícola, por força de disposições comunitárias de proteção do ambiente (artigo 16.º, alínea 1). Com a reforma da PAC de 2003, o Regulamento CE nº 1783/2003 passou a mencionar claramente que *«o apoio aos agricultores sujeitos a restrições de utilização agrícola em zonas com condicionantes ambientais, actualmente permitido ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1257/1999, deve passar a contemplar as restrições decorrentes da aplicação da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens e da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens. Nessa conformidade, pode ser proposto um nível mais elevado de apoio em certas circunstâncias, sendo a limitação a 10 % da superfície restringida à medida relativa às zonas com desvantagens específicas»*⁴³⁵. Ou seja, passariam a ser concedidos apoios aos agricultores cujas explorações se situassem, ao abrigo das Diretivas Natureza, em zonas designadas como rede *Natura 2000*, com o objetivo de aplicarem, ou ajustarem, as práticas agrícolas à classificação, contribuindo, desta forma, para a gestão sustentável das áreas rede *Natura*. Manteve-se apenas a restrição de que, no total, as zonas desfavorecidas e as regiões com condicionantes ambientais não excedessem 10% da superfície do Estado-membro em causa.

De facto, durante este período, a abordagem participativa ao discurso sobre a conservação da natureza desviou-se de preocupações quanto ao desenvolvimento sustentável, e alinou-se com uma abordagem económica focada em questões de financiamento da rede *Natura* (Ferranti *et al.*, 2013) e na criação de mecanismos de compensação, sobretudo aos agricultores, para que pudessem gerir a rede.

Tal como referido no capítulo 4, o financiamento constitui uma das questões que tem atrasado o estabelecimento da rede *Natura 2000*. Apesar de a Diretiva “Habitats” contemplar

⁴³⁵ Artigo 16.º, alínea 1, de acordo com a nova redação que lhe foi dada.

um artigo dedicado ao financiamento (artigo 8.º), nenhum fundo expressamente dedicado ao financiamento da rede foi criado. No início de 2000, face ao atraso já observado na implementação da rede, e no âmbito dos fundos estruturais disponibilizados para ajudar as regiões menos desenvolvidas da UE, a Comissão Europeia enviou cartas a todos os Estados-Membros sobre a interdependência entre o financiamento e a legislação ambiental da Comunidade, em particular, sobre o cumprimento das Diretivas Natureza⁴³⁶.

Inicialmente, o financiamento da *Natura 2000* foi assegurado sobretudo pelo Programa LIFE, sendo, no entanto, amplamente reconhecido que o orçamento do programa era muito limitado, e não contemplava todas as necessidades de financiamento da rede. Neste âmbito, a Comissão Europeia criou um grupo de trabalho, com o objetivo de estudar as possibilidades de financiamento da rede *Natura 2000*. O relatório do grupo foi entregue à Comissão Europeia, em Dezembro de 2002, e aí, foram identificadas, entre outros aspetos, três opções de cofinanciamento comunitário da rede no futuro: utilização dos instrumentos de financiamento já existentes (nomeadamente, ao nível do FEOGA-Garantia, dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão e do LIFE-Natureza); aumento e melhoria do instrumento LIFE-Natureza, de modo a torná-lo o principal mecanismo de aplicação⁴³⁷; e criação de um novo instrumento de financiamento consagrado à rede *Natura 2000* (CE, 2002).

Com base neste relatório, em 2004, a Comissão Europeia apresentou ao Conselho e ao Parlamento Europeu, uma comunicação intitulada *Financiamento da rede Natura 2000*⁴³⁸, na qual propunha a opção de integração, isto é, que as necessidades financeiras da rede fossem integradas nos diferentes fundos já existentes. A Comissão entendia que a opção de integração

⁴³⁶ As cartas afirmavam que no interesse de uma programação adequada das despesas estruturais e, posteriormente, de uma correta aplicação dos programas, os Estados-Membros deveriam ter cumprido as suas obrigações no âmbito das políticas e dos projetos comunitários, a fim de proteger e melhorar o ambiente, em particular a rede *Natura 2000*. Se ainda não o tivessem feito, os Estados-Membros deveriam apresentar, o mais rapidamente possível, as listas de sítios a proteger ao abrigo da rede *Natura 2000*, juntamente com a necessária informação científica. Os documentos de programação destes países deviam conter compromissos claros e irrevogáveis, garantindo a coerência dos seus programas com a proteção dos sítios prevista pela rede *Natura 2000* (CE, 2001b, ponto 24 e seguintes).

A este propósito, Guersent refere que «*The Commission has therefore insisted that the new generation of regional policies should be consistent with NATURA 2000 directives, and in particular with the notification of sites to be protected. However the Commission has not sought to hold up decisions on the new programmes subject to compliance with NATURA 2000. Rather, the Commission has required from Member States a commitment to submit the relevant lists within a reasonable time frame, after they have had the opportunity to consult internally. As a result, no programme decision has been blocked in Brussels, and no payment of the first advance been refused because of NATURA 2000*» (2001:165).

⁴³⁷ A partir de 1996, e até 2006, o Programa LIFE foi dividido em três componentes temáticas: Ambiente, Natureza e Países Terceiros. A componente LIFE-Natureza destinava-se a ações de conservação da natureza, mais especificamente, ao financiamento de projetos de incentivo à implementação da rede *Natura 2000*. Os projetos eram selecionados, única e exclusivamente, pela sua qualidade e potencial impacto na conservação, e não de acordo com quotas nacionais, no intuito de garantir a excelência dos projetos escolhidos.

⁴³⁸ COM 2004 431 Final de 15 de Julho de 2004, não publicada no JO.

constituía a melhor abordagem ao financiamento da *Natura 2000*, devido a três razões (CE,2004):

- Asseguraria a integração da gestão das áreas rede *Natura 2000* nas políticas mais vastas de ordenamento do território da UE. Neste sentido, a atividade agrícola nestas áreas beneficiaria do apoio financeiro da PAC e dos fundos estruturais, por estar já inserida nas políticas de desenvolvimento rural e regional. Esta complementaridade permitiria às áreas da rede *Natura 2000* desempenhar o seu papel na proteção da biodiversidade europeia melhor do que se aquelas fossem encaradas como isoladas, ou diferentes, do contexto político mais vasto.
- Permitiria aos Estados-Membros a definição de prioridades, e o desenvolvimento de políticas e medidas, que refletissem as suas especificidades nacionais e regionais;
- Evitaria a duplicação e sobreposição dos diferentes instrumentos de financiamento comunitários, e a complexidade administrativa e custos de compromissos daí decorrentes.

Paralelamente, e no âmbito da reforma da PAC de 2003, a UE criou e aprovou, conforme já referido, o FEADER, fundo que previa um maior apoio financeiro à rede *Natura 2000*. Apesar do reconhecimento de que havia oportunidades de financiamento na maioria dos fundos principais da UE, considerou-se que o segundo pilar constituía a maior fonte de financiamento da rede, uma vez que era já essa a prática corrente, na maioria dos países.

6.2.3 O terceiro Programa Agroambiental

O novo ciclo de programação implicou, tal como referido no capítulo anterior, um novo quadro de planeamento. No que ao desenvolvimento rural diz respeito, os objetivos prioritários da UE foram identificados nas OEC de desenvolvimento rural. De acordo com as OEC, a PDR 2007-2013 centrar-se-ia em três áreas principais: economia agroalimentar; ambiente; economia e população rurais. Estas áreas constituíam as prioridades de desenvolvimento rural da UE e refletiam os quatro eixos de intervenção do FEADER: Eixo 1, aumento da competitividade da agricultura e da silvicultura; Eixo 2, melhoria do ambiente e da paisagem rural; Eixo 3, qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação das atividades económicas; e Eixo 4, LEADER. Com base nas OEC, cada Estado-Membro prepararia o seu PENDR, que constituía o quadro de referência para a preparação dos seus programas de desenvolvimento rural, no nível territorial que considerassem mais adequado.

No Eixo 2, a OEC consistia em proteger e melhorar os recursos naturais e as paisagens das zonas rurais da UE, constituindo domínios prioritários: a biodiversidade e preservação e desenvolvimento dos sistemas agrícolas e silvícolas de elevado valor natural e das paisagens agrícolas tradicionais; os recursos hídricos; e as alterações climáticas.

No que se refere à biodiversidade e preservação e desenvolvimento dos sistemas agroflorestais de elevado valor natural e paisagístico, as medidas previstas deveriam ser operacionalizadas a fim de integrar estes objetivos ambientais e contribuir para a implementação da rede *Natura 2000* nas zonas agrícolas e florestais, bem como para a prossecução do compromisso, assumido pela UE, de inverter o declínio da biodiversidade até 2010.

As medidas do Eixo 2, melhoria do ambiente e da paisagem rural, conforme definidas no regulamento do FEADER, Regulamento 1698/2005, eram medidas destinadas, sobretudo, à utilização sustentável das terras agrícolas e florestais. Nelas se incluía a programação agroambiental, tal como apresentado nesta tabela:

Tabela 17 – Medidas de Apoio ao Desenvolvimento Rural - Eixo 2

Eixo 2	Medidas
Utilização Sustentável de Terras Agrícolas	211 - Compensação de desvantagens em zonas de montanha 212 - Pagamentos aos agricultores para compensação de desvantagens noutras zonas que não as de montanha 213 - Pagamentos Natura 2000 e relacionados com a Diretiva 2000/60/CE 214 - Pagamentos agroambientais 215 - Pagamentos relacionados com o bem-estar animal 216 - Investimentos não produtivos (setor agrícola)
Utilização Sustentável de Terras Florestais	221 - Primeira florestação de terras agrícolas 222 - Apoio à primeira implantação de sistemas agroflorestais em terras agrícolas 223 - Apoio à primeira florestação de terras não agrícolas 224 - Pagamentos Natura 2000 225 - Pagamentos silvo-ambientais 226 - Apoio ao restabelecimento do potencial silvícola e à introdução de medidas de prevenção 227 - Investimentos não produtivos (setor florestal)

Fonte: Regulamento CE n.º 1698/2005 do Conselho de 20 de Setembro de 2005

As medidas agroambientais, agora designadas, “pagamentos agroambientais”, e tal como acontecera no período de programação anterior, constituíam as únicas medidas

obrigatórias, de um total de quarenta e seis, a constar dos programas de desenvolvimento rural dos Estados-membros.

Em termos de regulamentação, os pagamentos agroambientais seriam atribuídos aos agricultores⁴³⁹ que assumissem, a título voluntário, compromissos agroambientais, por um período de cinco a sete anos. Quando imprescindível, e desde que justificado, os compromissos poderiam ser determinados por um período mais longo. Os pagamentos seriam concedidos anualmente. Abarcavam os custos adicionais e a perda de rendimentos resultantes do compromisso assumido, e, se necessário, poderiam incluir os custos resultantes da mudança. Abrangiam apenas compromissos que excedessem as normas obrigatórias⁴⁴⁰, assim como os requisitos mínimos relativos à utilização de adubos e produtos fitossanitários⁴⁴¹, bem como outros requisitos obrigatórios pertinentes, estabelecidos na legislação nacional e identificados no programa. As ajudas concedidas seriam pagas por hectare ou por CN, limitadas ao montante máximo estabelecido no regulamento (artigo 39.º).

Com o Regulamento 1698/2005, a discricionariedade dos Estados-membros era superior, quando comparada com o período de programação anterior, uma vez que não se estabelecia *a priori* nenhum regime de ajudas. Os Estados-membros concederiam o apoio em todo o território nacional, em função das suas necessidades específicas (artigo 39.º), e tendo por base a experiência dos períodos anteriores.

A grande inovação do regulamento do FEADER, no que concerne as medidas de desenvolvimento rural relacionadas com a conservação da natureza e da biodiversidade e as Diretivas “Aves” e “Habitats”, foi a introdução, no Eixo 2, dos «Pagamentos *Natura 2000*» (setor agrícola e setor florestal). No regulamento de 2003, já havia sido contemplada a concessão de ajudas aos agricultores cujas terras agrícolas se situassem em zonas abrangidas pela rede. Contudo, neste novo regulamento, o regime de ajudas constituía uma medida autónoma, com o objetivo de contribuir para a gestão eficaz dos sítios *Natura 2000*. Relativamente aos pagamentos *Natura 2000* do setor agrícola, o apoio seria concedido, anualmente, aos agricultores, e seria determinado por hectare de SAU, por forma a compensar os custos incorridos e a perda de rendimentos resultantes de desvantagens, nas zonas em questão, resultantes da aplicação das referidas diretivas “Aves” e “Habitats”⁴⁴². O apoio seria limitado ao montante máximo estabelecido no regulamento (artigo 38.º).⁴⁴³

⁴³⁹ Quando devidamente justificados, para atingir objetivos ambientais, os pagamentos agroambientais poderiam ser concedidos a outros gestores do espaço rural (artigo 39.º, n.º 2).

⁴⁴⁰ Isto é, as boas condições agrícolas e ambientais, conforme o anexo IV do Regulamento CE n.º 1782/2003.

⁴⁴¹ De acordo com os requisitos definidos no anexo III do Regulamento CE n.º 1782/2003.

⁴⁴² Além das Diretivas Natureza, os Pagamentos *Natura 2000* também abrangiam pagamentos relacionados com a Diretiva-Quadro Água (Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2000), com

Além dos pagamentos *Natura 2000*, poderiam ser apoiados “investimentos não produtivos” (artigo 41.º - alínea b)⁴⁴⁴, em explorações agrícolas que aumentassem o carácter de utilidade pública de uma zona *Natura 2000*, ou de outras zonas de elevado valor natural, a definir no programa.

Entre 2008 e 2010, a Comissão Europeia iniciou um novo processo de consulta dedicado ao financiamento da rede *Natura 2000*, no período 2014-2020. Neste âmbito, tendo em vista a preparação de uma nova comunicação sobre o assunto, a Comissão organizou uma conferência com as partes interessadas, que decorreu em Bruxelas, em Junho de 2010, com o objetivo de retirar lições do modelo de integração em funcionamento. Além da conferência, a Comissão Europeia realizou uma consulta pública *on-line*, que decorreu entre Novembro de 2010 e Fevereiro de 2011, para recolher a opinião das diferentes partes interessadas, e, desse modo, identificar formas de reforçar o financiamento da rede.

O resultado destas iniciativas demonstrou, por um lado, a preferência pela continuação da abordagem de integração, e, por outro lado, que a mesma não estava a ser potenciada de forma plena, pois não só a maior fatia de financiamento provinha do FEADER, como também as oportunidades disponíveis no âmbito dos fundos estruturais, não estavam a ser suficientemente exploradas. As razões apontadas pela Comissão Europeia incluíam (EC, 2011a):

- Concorrência entre diferentes objetivos políticos: as administrações dos Estados-Membros, responsáveis pela identificação de prioridades para aceder aos fundos estruturais e de desenvolvimento rural da UE, muitas vezes não contemplavam os investimentos para a rede *Natura 2000*, provavelmente, devido a uma falta de compreensão de como a rede podia contribuir para os objetivos globais de desenvolvimento regional;
- Insuficiente auscultação: as autoridades responsáveis pela rede *Natura 2000* não eram suficientemente consultadas, ou implicadas, na elaboração de Programas Operacionais e nos processos de tomada de decisão sobre a alocação financeira dos diferentes fundos sectoriais;

o intuito de ajudar os agricultores a enfrentar as desvantagens específicas de terem terras agrícolas situadas em zonas de bacias hidrográficas.

⁴⁴³ De acordo com o Regulamento CE n.º 1974/2006 (que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005), no caso do apoio a favor das zonas agrícolas *Natura 2000*, os compromissos assumidos teriam que ter em consideração as obrigações a respeitar pelos agricultores em virtude das disposições nacionais/regionais, em matéria de gestão, estabelecidos nas Diretivas Aves e Habitats.

⁴⁴⁴ De acordo com o Regulamento CE n.º 1974/2006 «*entende-se por investimentos não produtivos os investimentos de que não resulta qualquer aumento significativo do valor ou da rentabilidade da exploração agrícola ou florestal*» (artigo 29.º).

- Desenvolvimento moroso de planos de gestão *Natura 2000*: o progresso lento na classificação de sítios atrasou significativamente a elaboração, e a adoção, de planos de gestão para a rede *Natura 2000*. Sem esses planos, ou instrumentos equivalentes, as autoridades raramente dispunham da informação necessária para estabelecer a prioridades de investimento na rede;
- Falta de capacidade e *know-how* no acesso aos fundos comunitários: embora o conhecimento sobre os fundos europeus tivesse evoluído, as organizações de conservação e autoridades de gestão ainda encontravam dificuldades de obter o apoio necessário para o desenvolvimento de projetos de conservação.
- Elevado peso administrativo: a capacidade administrativa necessária para desenvolver projetos e obter fundos podia ser significativa, especialmente quando não existiam disposições de pré-financiamento.

De facto, o moderado sucesso da abordagem de integração ao financiamento da *Natura 2000*, em 2007-2013, resultou em apenas cerca de 9-19% de cobertura das necessidades financeiras da rede, e tornou evidente que seria necessário um planeamento mais consistentemente estratégico para melhorar a concentração de fundos para conservação da natureza e da biodiversidade (Kettunen, Torkler e Rayment, 2014).

6.3 A aplicação da Política Agroambiental na União Europeia no período 2007-2013

Conforme já foi referido, existem oportunidades de financiamento da *Natura 2000* ao nível dos principais fundos da UE. No entanto, o FEADER constituiu a principal fonte de financiamento da rede no período 2007-2013⁴⁴⁵. As medidas incluídas no Eixo 2, entendidas como sendo de particular relevância para a utilização sustentável das terras agrícolas, constituíam as disposições mais relevantes do Regulamento 1698/2005 no que se refere à gestão da rede, sobretudo os pagamentos agroambientais e os pagamentos *Natura 2000*. A sua implementação revelou-se, contudo, como se verá mais adiante, muito difusa.

A análise de alguns estudos sobre a execução da PDR na UE, em 2000-2006 e 2007-2013 revela igualmente modelos de implementação bastante variáveis.

No que respeita à priorização e seleção de medidas a constar dos programas de desenvolvimento rural, verifica-se o perpetuar de abordagens anteriores ao estabelecimento

⁴⁴⁵ O Programa LIFE+, na sua componente «Natureza e Biodiversidade» cofinanciou, sobretudo, projetos de demonstração e de boas práticas que contribuíssem para a implementação das Diretivas “Aves” e “Habitats” e da rede *Natura 2000* – o Programa LIFE+, vigente no período 2007-2013, compreendia três componentes temáticas: LIFE+ «Natureza e Biodiversidade», «Política e Governança» e «Informação e Comunicação». Cerca de 50% do orçamento do LIFE+ foi dedicado à componente «Natureza e Biodiversidade», constituindo assim o único instrumento financeiro dedicado inteiramente a projetos ambientais e de conservação da natureza (EC, 2011a).

da PDR enquanto segundo pilar da PAC. Mais especificamente, países com fortes tradições históricas na aplicação de programas agroambientais (como a Áustria ou a Suécia) dão maior importância a este tipo de medidas. Outros (como França e Espanha), para os quais a modernização das estruturas agrícolas e a melhoria dos métodos de produção e transformação dos produtos agrícolas foram prioridade no passado, continuam a dar seguimento a este mesmo padrão. Ou seja, na sua grande maioria, as medidas avançadas pelos países ou regiões nos programas de desenvolvimento rural já tinham sido objeto de algum compromisso no passado, e que decorrem de constrangimentos legislativos (Dwyer *et al.*, 2003; 2007).

Quatro razões são apontadas para a existência deste “conservadorismo institucional”:

1) o facto de o regulamento de desenvolvimento rural resultar de uma amálgama de regulamentos já existentes, ao abrigo do FEOGA, para apoiar as medidas de acompanhamento e de desenvolvimento rural da PAC; 2) o facto de as dotações orçamentais do segundo pilar serem bastante mais reduzidas em relação ao orçamento total da PAC e dos fundos estruturais; 3) o facto de as alocações destinadas a cada Estado-membro terem por base critérios como os valores de referência ou montantes históricos, e de, tratando-se de programação plurianual, poder haver obrigatoriedade de dar continuidade a certas medidas; e 4) o tempo destinado à preparação dos programas de desenvolvimento rural, que, no primeiro ciclo de programação, foi bastante curto (Dwyer *et al.*, 2007).

Na mesma perspetiva, os programas de desenvolvimento rural raramente apresentam uma demonstração clara e inequívoca das prioridades de desenvolvimento rural, ou da importância relativa das diferentes prioridades. No entanto, a análise da dotação orçamental, e dos perfis de despesas previstas para os programas de desenvolvimento rural, no período 2007-2013, permite obter informação mais lata sobre os objetivos e prioridades dos diferentes Estados-Membros e regiões (Copus, 2010). Concretamente, a análise do equilíbrio entre a despesa planeada em medidas sectoriais e territoriais mostra que as primeiras foram dominantes em todos os Estados-membros. No entanto, os Países-Baixos e Malta destacavam-se, com a alocação de cerca de 40% do orçamento para despesa prevista com medidas territoriais. Estónia, Malta, Letónia e Alemanha previam a aplicação de cerca de 25% do seu orçamento em medidas territoriais. No outro extremo, a Bélgica e o Luxemburgo previam a alocação de mais de 90% para medidas sectoriais; Chipre, Finlândia, França, Portugal, Eslováquia e Reino Unido, mais de 85%. Em termos médios, na UE27, 18% do orçamento seria disponibilizado para medidas territoriais, na UE15 esta opção representaria um pouco mais de 15%, e nos novos Estados-membros cerca de 21,5%. A análise da despesa programada mostrou ainda que, na UE27, quase 40% da dotação orçamental seria atribuída a medidas destinadas a promover a competitividade do setor primário. Um terço seria destinado às

medidas agroambientais e silvo-ambientais, 15% a medidas relacionadas com o capital humano e social, e 13% a medidas mais generalizadas de desenvolvimento rural. Por comparação, os Estados-membros da UE15 previam alocação de mais verbas para medidas agroambientais e medidas relacionadas com o capital humano e social, enquanto os novos Estados-membros destinavam a maior parte do seu orçamento a medidas relacionadas com a competitividade do setor primário e, mais generalizadas, de desenvolvimento rural. Até final de 2008, a despesa na UE27 foi fortemente dominada pelas medidas agroambientais e silvo-ambientais. Até esse período, alguns Estados-membros (Bulgária, Grécia, Eslováquia) não tinham ainda efetuado despesa fora desse grupo de medidas. Em contraste, outros – Estónia, Hungria e Polónia – apresentavam um perfil de despesa mais equilibrado. As medidas relacionadas com a diversificação rural e a qualidade de vida (Eixo 3) revelavam ser o grupo menos implementado, especialmente, nos novos Estados-membros (Copus, 2010).

Números mais recentes relativos à execução da PDR, no período 2007-2013, consubstanciam algumas das conclusões destes estudos. Em termos globais, os Estados-membros do Norte concentraram as suas prioridades orçamentais em despesas relacionadas com medidas ambientais, enquanto os Estados-membros do Sul e da Europa Central e Oriental favoreceram medidas relacionadas com a competitividade do setor agrícola e medidas de desenvolvimento rural mais generalizadas.

Até 31 de Dezembro de 2013, o Eixo 1 representava mais de 40% da despesa pública total programada na Bélgica (52,2%), Portugal (45,4%), Hungria (45,2%), Espanha (44,6%), Lituânia (43,8%) e Polónia (43,5%). Em contraste, a despesa pública neste eixo representava menos de 15% na Áustria (12,6%), Reino Unido (10,2%), Irlanda (9,1%) e Finlândia (8,0%). O financiamento atribuído ao Eixo 2 apresentava valores acima dos 70%, em países como a Irlanda (82,9%), Finlândia (80,8%), Reino Unido (75,6%) e Áustria (72,8%), e apresentava valores inferiores a 30% em outros, como é o caso de Polónia (29,8%), Malta (24,6%) e Bulgária (22,6%). A despesa pública total alocada ao Eixo 3 era superior a 30%, quer na Bulgária (35,7%), quer em Malta (30,3%), mas atingia menos de 6% na Dinamarca (5,0%), Luxemburgo (3,9%), Espanha (3,4%), Portugal (1,4%) e Irlanda (0,4%). No que respeita ao Eixo 4, quer a Dinamarca (11,6%), quer os Países Baixos (10,3%) foram os Estados-membros que mais verba do seu orçamento alocaram à abordagem LEADER; as alocações mais baixas situavam-se, por seu turno, na Eslováquia e na Eslovénia (ambos com 2,9%). Ao nível da UE27, e em termos médios, o Eixo 1 representava 32,2% da despesa pública total programada, enquanto o Eixo 2 apresentava 47,4%, o Eixo 3 ficava-se pelos 12,4% e o Eixo 4 confinava-se a 6,0%.⁴⁴⁶

⁴⁴⁶ Fonte : http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/en/home-page_en.html.

A UE entendia que a coerência entre eixos seria assegurada através dos planos estratégicos nacionais de desenvolvimento rural, que cada Estado-membro prepararia, nos quais estabeleceria as suas prioridades de ação, e em cujo âmbito coordenaria as prioridades da União, nacionais e regionais. O plano seria depois executado através dos programas de desenvolvimento rural, no nível territorial considerado mais adequado. Nesses programas, os órgãos responsáveis definiriam previamente, de entre um conjunto mais vasto, quais as medidas a implementar, constituindo os pagamentos agroambientais as únicas medidas obrigatórias da programação.

Para garantir uma abordagem equilibrada entre os objetivos do FEADER, os Estados-membros eram obrigados a distribuir o financiamento pelos quatro eixos temáticos. A percentagem mínima de contribuição total do FEADER seria de 10% para os Eixos 1 e 3, de 25% para o Eixo 2, e de 5% para o Eixo LEADER (artigo 17.º)⁴⁴⁷. No que se refere às taxas de cofinanciamento, a comparticipação máxima do FEADER para os Eixos 1 e 3 seria de 75% nas regiões de convergência, e de 50% nas restantes. Para o Eixo 2, seria de 80%, nas regiões de convergência, e de 55% nas restantes (n.º 3 do artigo 70.º, alíneas a e b).

A análise da distribuição percentual da despesa pública programada, entre 2007-2013, demonstra que a prioridade da grande maioria dos programas de desenvolvimento rural recaiu na melhoria do ambiente e da paisagem rural (Eixo 2), refletida, com maior destaque, na Irlanda, Áustria, Finlândia, Suécia e Reino Unido. A exceção a esta tendência foram a Bélgica, Hungria, Lituânia, Polónia e Malta, com uma clara orientação estratégica direcionada para o aumento da competitividade da agricultura e da silvicultura (Eixo 1). Países como Portugal, Espanha e Roménia, também apostaram no Eixo 1, mas não de forma tão acentuada como os Estados-membros da Europa Oriental e Central mencionados. Em Chipre, Itália, Estónia, Países Baixos e Bulgária, a programação da despesa pública foi harmonizada entre dois Eixos. A Bulgária foi o único Estado-membro em que a qualidade de vida nas zonas rurais e a diversificação das atividades económicas (Eixo 3) foram consideradas prioridade, embora quase em paralelo com a competitividade do setor primário (Eixo 1).

⁴⁴⁷ Nos novos doze Estados-membros, a contribuição financeira mínima para o Eixo LEADER podia ser aplicada gradualmente durante o período de programação, de modo a que, em média, fosse reservado, no mínimo, 2,5% da contribuição total do FEADER (n.º 2 do artigo 17.º).

Figura 18 – Distribuição Percentual da Despesa Pública Total Programada, Eixos 1-3 (%) – 2007-2013

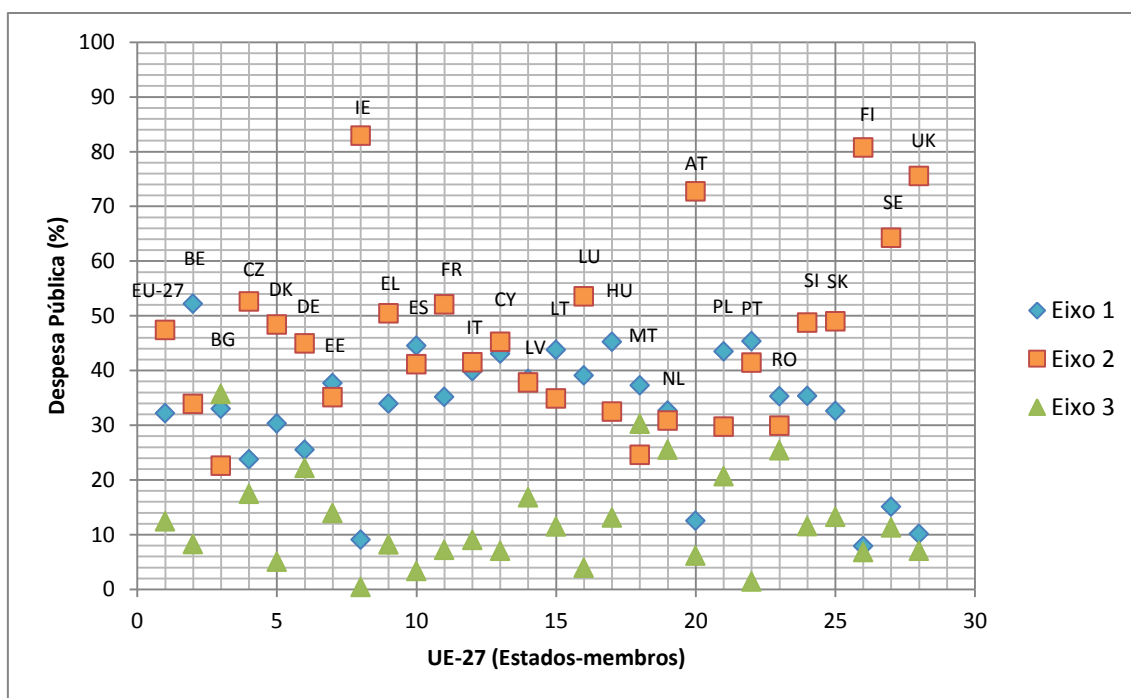
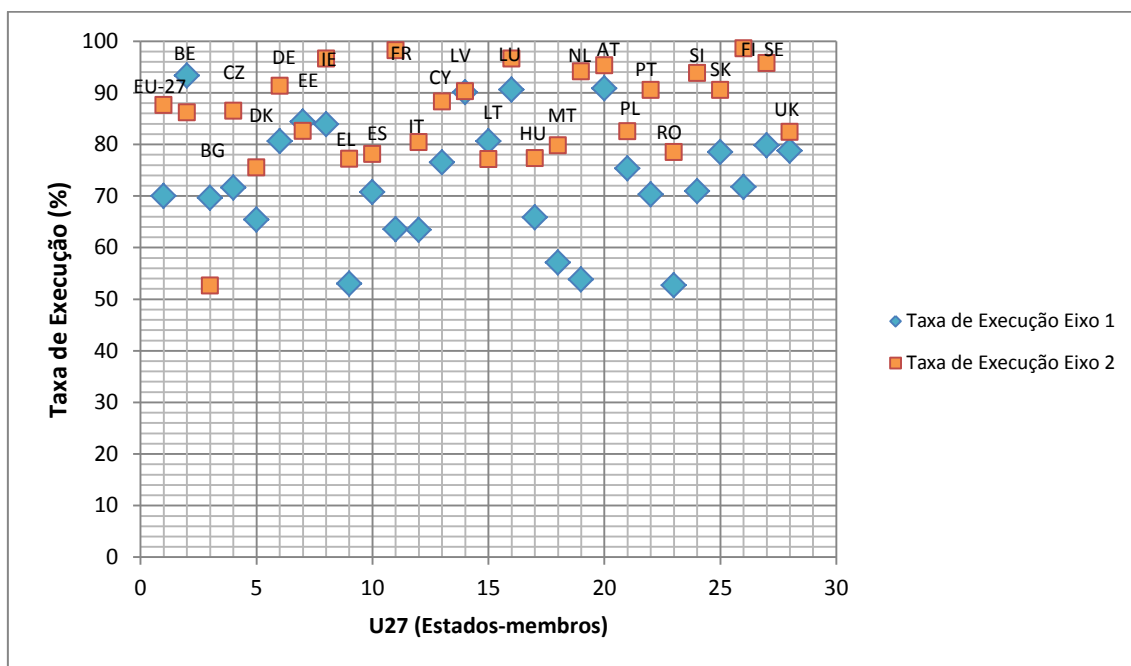


Figura 19 – Distribuição Percentual da Taxa de Execução, Eixos 1 e 2 (%) - 2007-2013

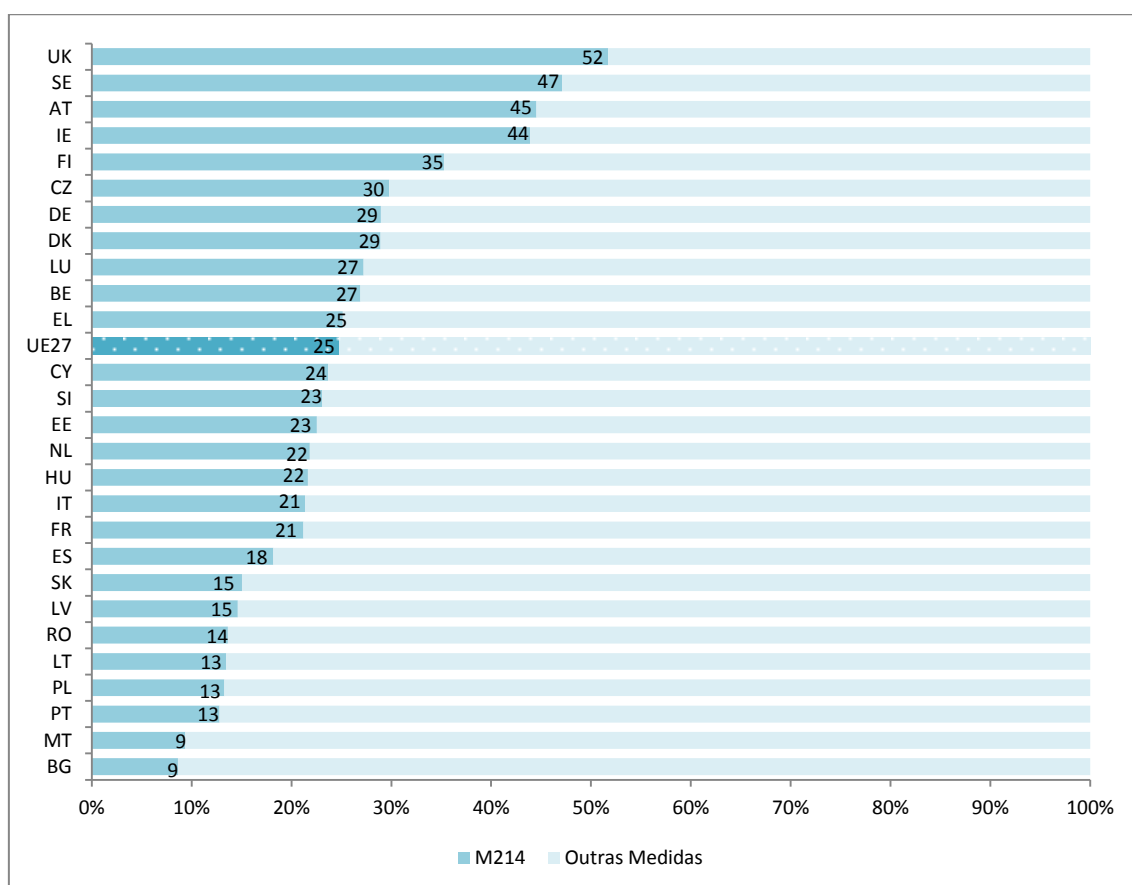


No que respeita à distribuição da taxa de execução nos Eixos 1 e 2, observa-se que a maior parte dos países apresentava, até 31 de Dezembro de 2013, taxas de execução

superiores no Eixo 2. Constituem exceção a Bélgica e a Bulgária, com valores mais altos no Eixo 1. A Estónia, Letónia, Lituânia, Áustria e Reino Unido apresentavam taxas de execução equilibradas nos dois eixos. Curiosamente, a Hungria, a Polónia e Malta, Estados-membros cuja prioridade de programação incidia no Eixo 1, apresentavam valores de execução mais elevados no Eixo 2.

A razão da taxa de execução ser superior no Eixo 2 prende-se, talvez, com o facto de este incluir as únicas medidas obrigatórias da programação, os pagamentos agroambientais. A análise do peso dos pagamentos agroambientais na despesa pública total programada demonstra que, até 31 de Dezembro de 2013, nos países do Norte, estes representavam mais de 25% da despesa pública dos programas de desenvolvimento rural – ultrapassando os 40%, na Irlanda, Áustria, Suécia e Reino Unido. Nos países do Sul e da Europa Central e Oriental, com exceção da República Checa (30%) e da Grécia (25%), os pagamentos agroambientais representavam menos de 25% da despesa pública total programada, neste período.

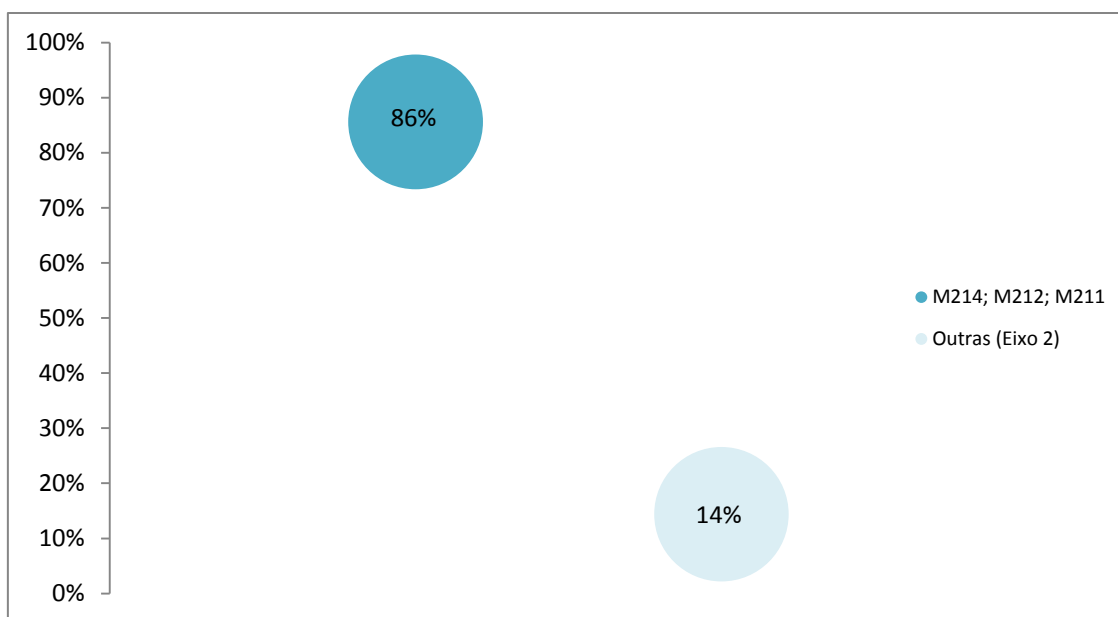
Figura 20 – Peso orçamental da M214 na Programação Rural Total (%) – 2007-2013



Fonte: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/en/home-page_en.html.

Nota: Valores até 31 de Dezembro de 2013 (atualizados em Fevereiro de 2014).

Figura 21 – Medidas com maior peso na Despesa Pública Total Programada, Eixo 2 - UE27 (%) - 2007-2013

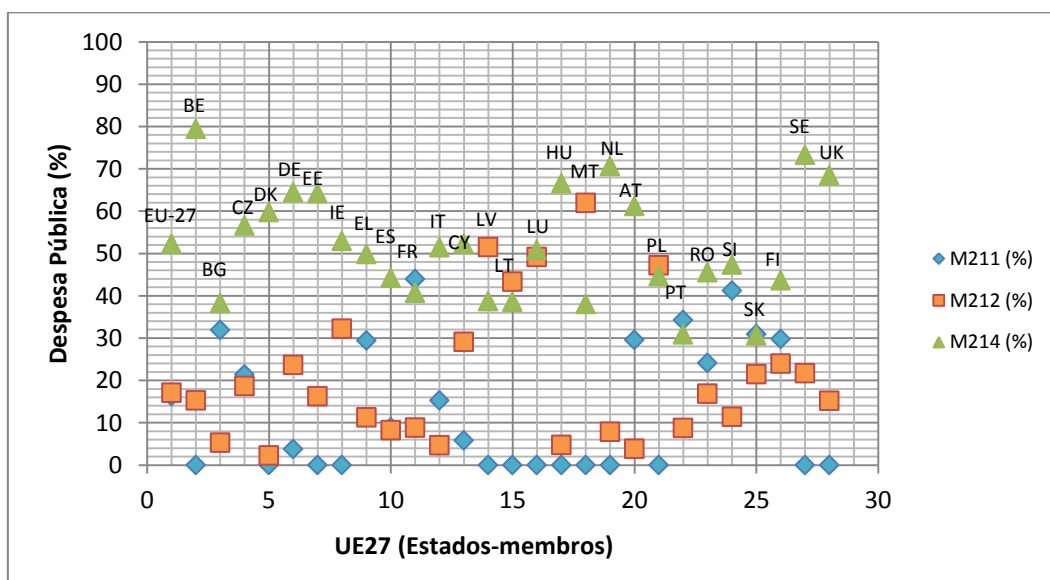


Fonte: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/en/home-page_en.html.

Nota: Valores até 31 de Dezembro de 2013 (atualizados em Fevereiro de 2014).

Além dos pagamentos agroambientais (M214), e no que se refere a UE27, as medidas com maior peso na programação do Eixo 2, foram, por ordem de importância, os pagamentos aos agricultores para compensação de desvantagens em zonas que não as de montanha (M212), e a compensação de desvantagens em zona de montanha (M211), representando as três referidas, 86% da despesa pública programada total do Eixo.

Figura 22 – Distribuição Percentual da Despesa Pública Total Programada, M211; M212; M214 (%) – 2007-2013

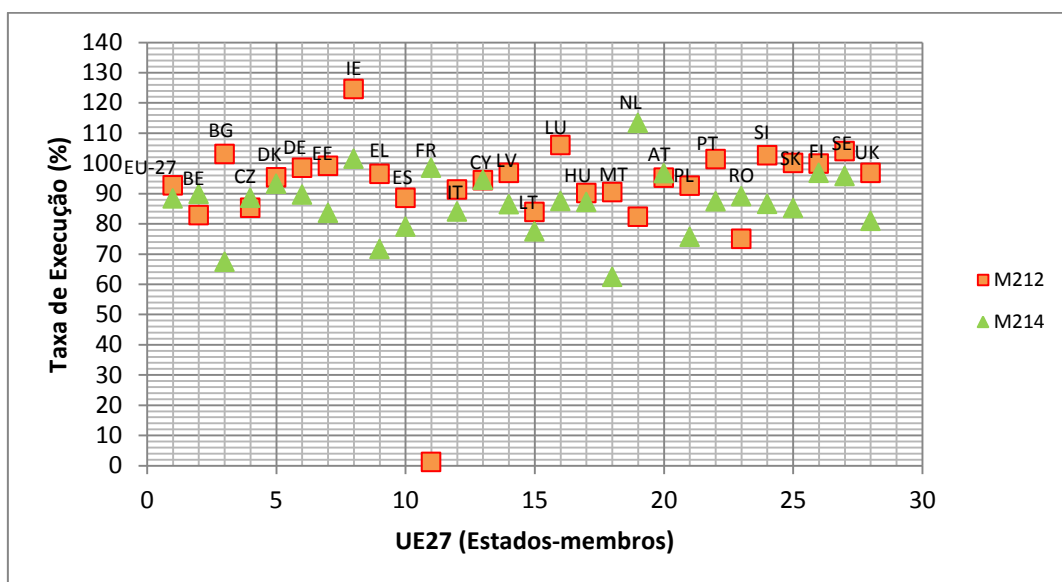


Fonte: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/en/home-page_en.html.

Nota: Valores até 31 de Dezembro de 2013 (atualizados em Fevereiro de 2014).

Tendo em consideração a distribuição percentual da despesa pública programada destas três medidas, entre 2007-2013, observa-se que a M214 constituiu a prioridade orçamental do Eixo 2, na maioria dos Estados-membros, com maior peso na Bélgica, Suécia, Países Baixos e Reino Unido. A exceção foi França e Portugal, cuja prioridade incidu na M211, embora de forma equilibrada com a M214; e Malta, Letónia, Lituânia e Polónia, com primazia na M212, embora, nos dois últimos países, de forma também equilibrada com a M214. Na Eslováquia e no Luxemburgo, a programação foi harmonizada entre a M214, e a M211 e M212, respetivamente.

Figura 23 – Distribuição Percentual da Taxa de Execução, M212; M214 (%) - 2007-2013

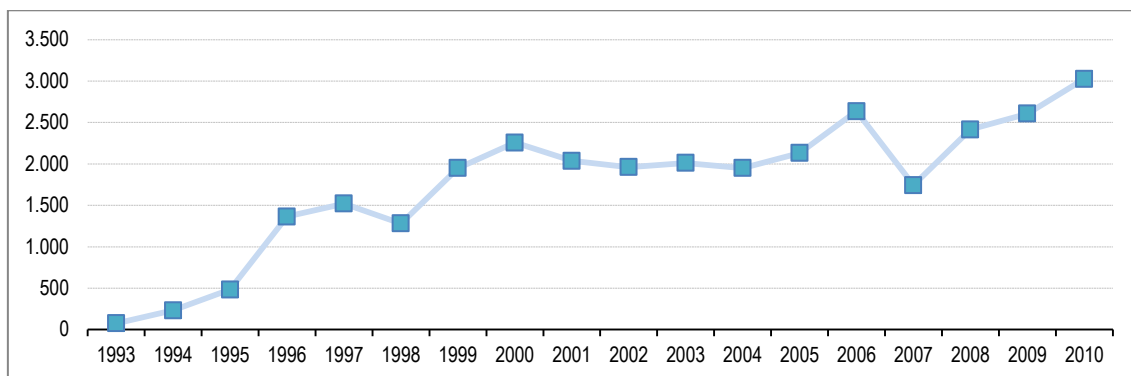


Fonte: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/en/home-page_en.html.

Nota: Valores até 31 de Dezembro de 2013 (atualizados em Fevereiro de 2014). Nos valores que excedem os 100%, a UE refere o seguinte «for expenditure exceeding 100%, please note that a certain administrative time is required prior to update of the RDP budget figures».

De todas as medidas do Eixo 2 relacionadas com a utilização sustentável das terras agrícolas (M211 a M216), apenas a M212 e a M214 foram programadas e executadas em todos países. A maior parte dos Estados-membros, apresentava, em Dezembro de 2013, valores de execução superiores a 80% nas duas medidas – apenas a França constituía um *outlier*, na medida em que a taxa de execução na M212 era apenas de 1,2%. A M212 foi a medida com maior taxa de execução, salvo nos Países Baixos, França e Roménia. Na República Checa, Dinamarca, Chipre, Hungria, Áustria e Finlândia, a taxa de execução das duas medidas foi bastante equilibrada.

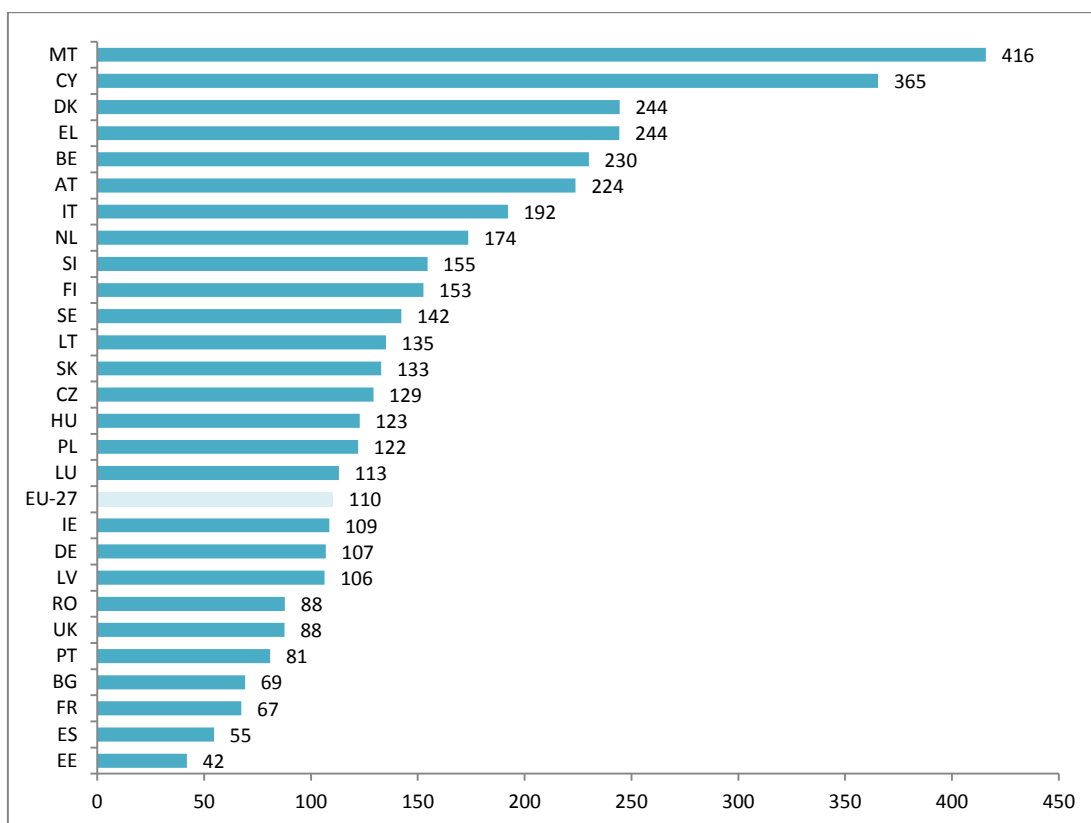
Figura 24 – Tendência da Despesa Pública da UE em Medidas Agroambientais (milhões €) - 1993-2010



Fonte Eurostat em Eurostat em [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental indicator - commitments](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_commitments).

Nota: os valores apenas contemplam os fundos comunitários.

Figura 25 – Valor médio pago por hectare de SAU em medidas agroambientais (€/ha) - 2007-2013⁴⁴⁸



Fonte: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/en/home-page_en.html.

Nota: Valores até 31 de Dezembro de 2013 (atualizados em Fevereiro de 2014).

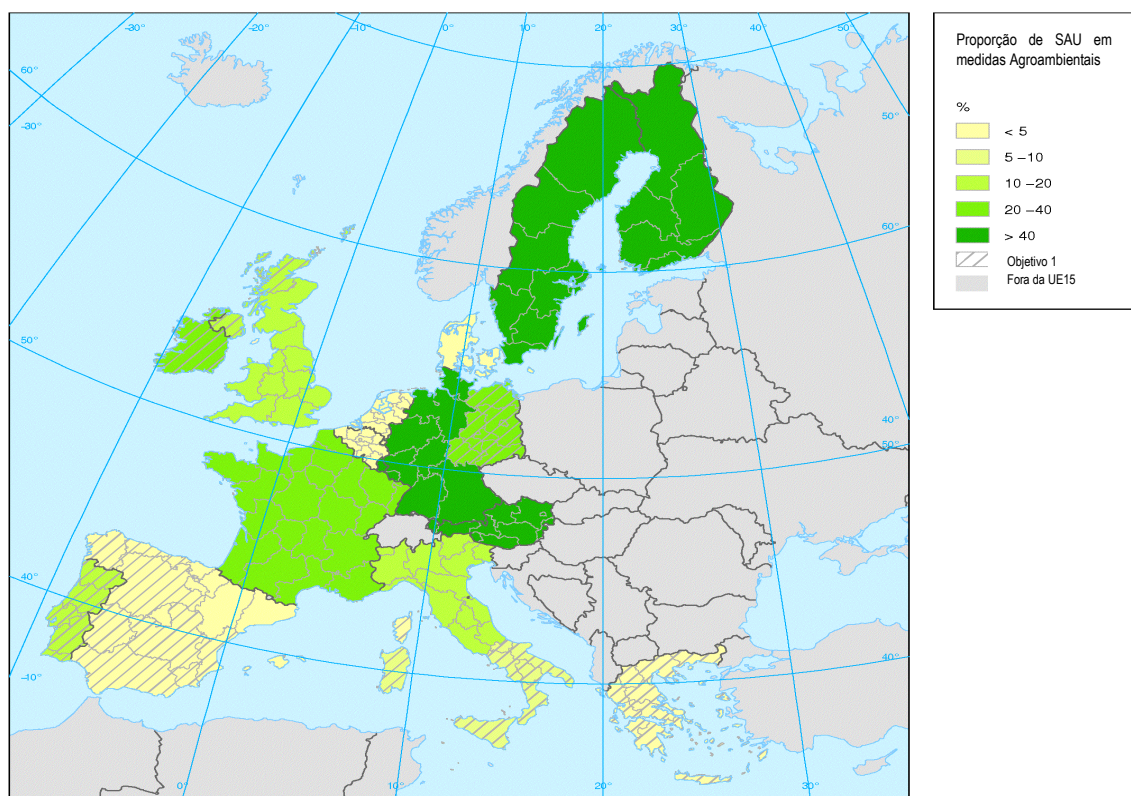
Em termos de financiamento, a UE tem aumentado, de forma progressiva, a sua contribuição no apoio às medidas agroambientais. Para o período 2007-2013, a redução da

⁴⁴⁸ No que refere os pagamentos aos agricultores para compensação de desvantagens naturais em zonas de montanha e pagamentos para compensação de desvantagens noutras zonas (M211 e M212), e uma vez que só há informação disponível para as duas medidas em conjunto, apenas o Luxemburgo e a Suécia apresentam valores médios pagos por hectare de SAU ligeiramente superiores (113€/ha e 142€/ha) aos pagamentos agroambientais.

despesa (cerca de 30%) entre 2006 e 2007, reflete o lento início da aplicação do Regulamento 1698/2005 em alguns Estados-membros. Durante 2007 e 2009, uma parte importante do orçamento da UE era ainda gasto em regimes agroambientais contratualizados no âmbito do Regulamento 1257/1999, pelo que 2009 foi o primeiro ano em que um número substancial de novos compromissos foi assumido, e os compromissos anteriores foram encerrados (Eurostat). Analisando o valor médio pago por hectare de SAU nos pagamentos agroambientais, observa-se que foi bastante diverso, variando entre os 42 e os 416 Euros. A maioria dos Estados-membros, contudo, fez pagamentos acima da média da UE27 (110 Euros).

À evolução do financiamento corresponde um aumento da SAU apoiada em medidas agroambientais, como se pode observar pelos mapas abaixo.

Figura 26 – Proporção de SAU em Medidas Agroambientais (%) - 1998

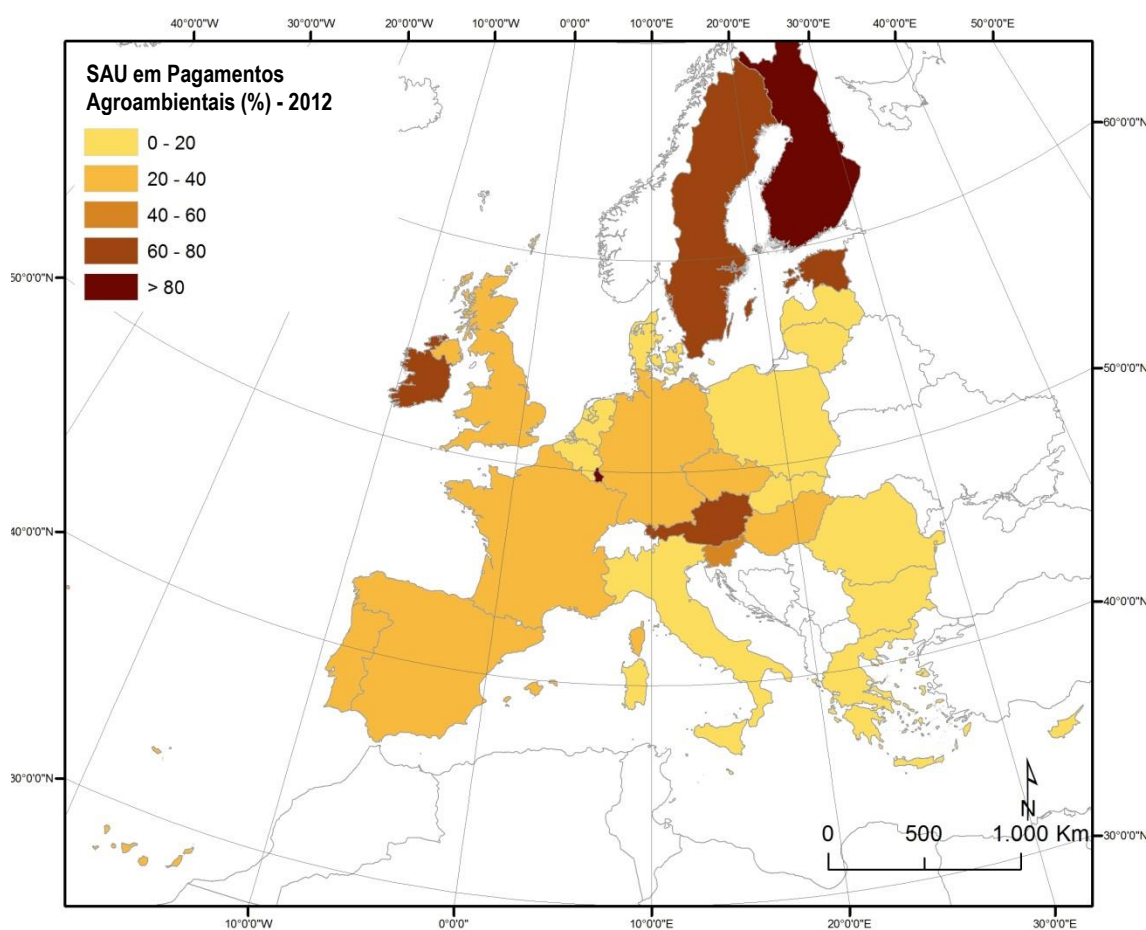


Fonte: EEA em <http://www.eea.europa.eu/>

Notas: Valores atualizados em 2004.

Em 1998, na UE15, apenas quatro países tinham mais de 40% da SAU, em medidas agroambientais: Áustria, Finlândia, Luxemburgo e Suécia. Por oposição, Espanha, o Sul de Itália, Grécia, Bélgica, Países Baixos e Dinamarca tinham menos de 5% de área apoiada por estas medidas.

Figura 27 – Proporção de SAU em Pagamentos Agroambientais (%) - 2012



Fonte: EC, 2013b.

Catorze anos depois, o cenário é bastante diferente. Em todos os países da UE15, houve um aumento acentuado da proporção de área apoiada, com exceção da Dinamarca. A Finlândia e o Luxemburgo, cuja SAU em medidas agroambientais, nos anos 90, era superior a 40%, rondava, em 2012, os 90%. No entanto, na maioria dos países do Sul e da Europa Central e Oriental, a área apoiada constituía menos de 20%, com exceção da Estónia e da Eslováquia com valores acima dos 40%⁴⁴⁹.

Os pagamentos agroambientais (M214), juntamente com os pagamentos *Natura 2000* (M213), constituíam as principais medidas para a integração dos objetivos ambientais/conservação da natureza no desenvolvimento rural, e para a operacionalização dos compromissos assumidos pela UE, no âmbito da biodiversidade. Os pagamentos *Natura 2000*

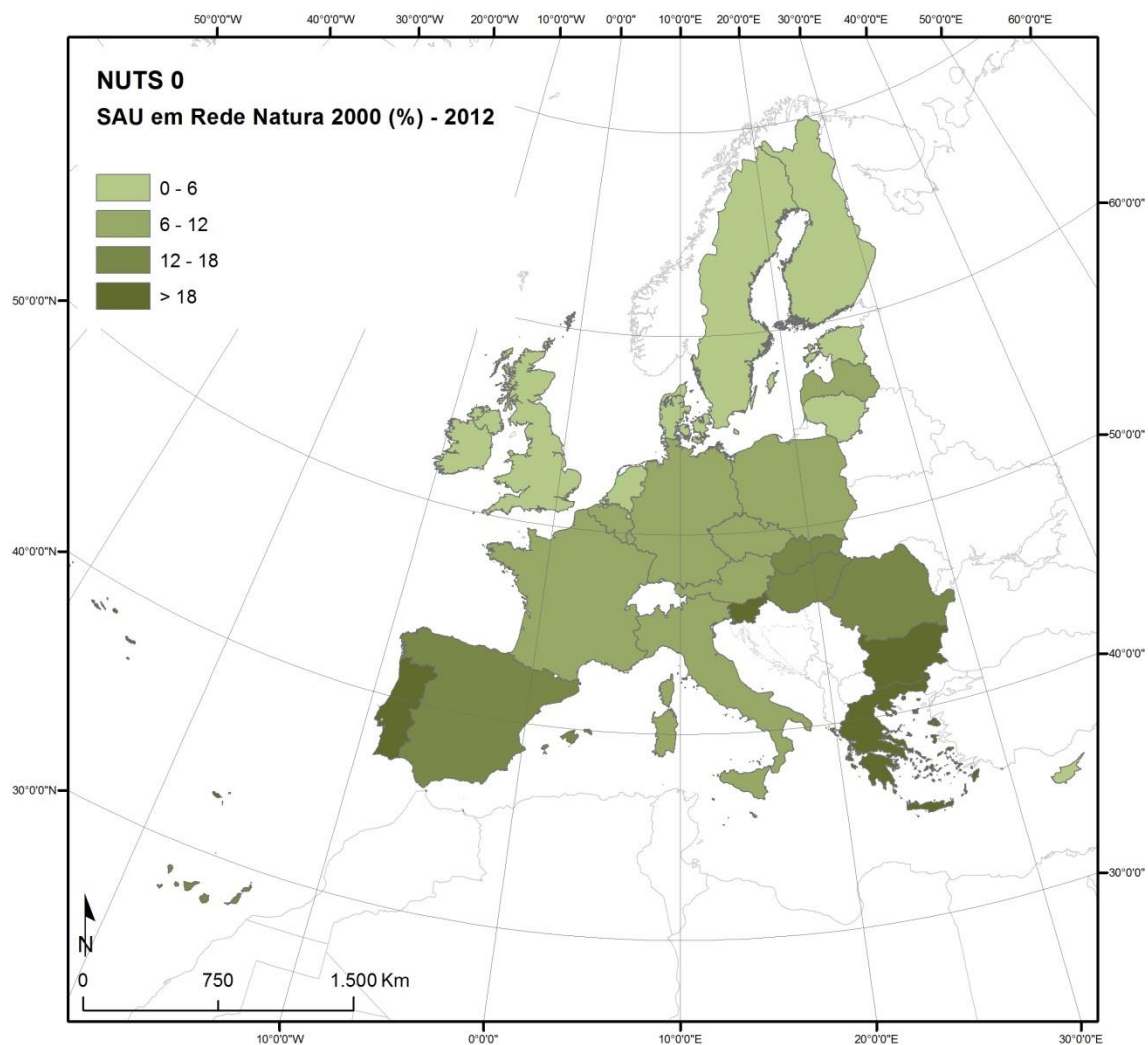
⁴⁴⁹ Quanto à proporção de SAU apoiada no âmbito dos pagamentos aos agricultores para compensação de desvantagens naturais em zonas de montanha, e pagamentos para compensação de desvantagens noutras zonas (M211 e M212), a área apoiada é superior à da SAU em medidas agroambientais em 15 Estados-membros, sobretudo, no Sul e na Europa Central e Oriental (BE, BG, IE, EL, ES, CY, LV, LT, MT, PL, PT, RO, SI, SK e UK).

(setor agrícola) eram entendidos como de particular importância para o estabelecimento e gestão da rede nas zonas agrícolas.

A forte correlação verificada entre a proporção de território abrangido pela rede *Natura* e a proporção de SAU (incluindo pastagens) em rede *Natura* indica que a maior parte das áreas rede *Natura* dos Estados-membros se encontra situada em áreas agrícolas, logo, em áreas rurais⁴⁵⁰.

A figura 28 indica que a maior proporção de SAU (incluindo pastagens) em rede *Natura* ocorre, sobretudo, nos países do Sul [Portugal (18%), Grécia (19%) e Espanha (16%)], e da Europa Central e Oriental [Bulgária (22%), Eslovénia (21%), Eslováquia (16%) e Hungria (15%)].

Figura 28 – Proporção de SAU em rede Natura 2000 (%) - 2012

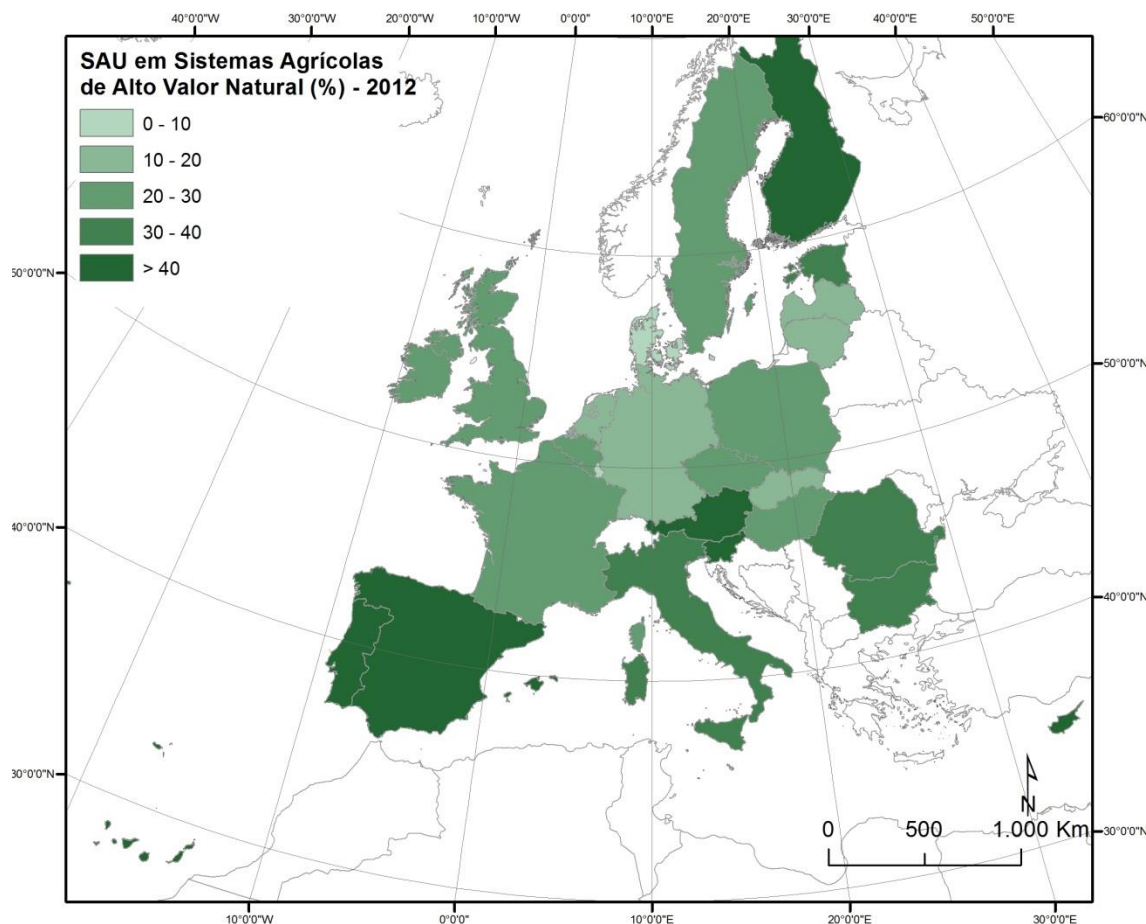


Fonte: EC, 2013b.

⁴⁵⁰ $r(27) = 0,821$; $p < 0,001$ (dados disponibilizados em EC, 2013b).

Igualmente, a maior proporção de SAU em sistemas agrícolas de alto valor natural, à exceção da Áustria (64,1%) e da Finlândia (42,4%), encontra-se, principalmente, nos Estados-membros do Sul e da Europa do Central e Oriental, com maior incidência na Eslovénia (75,6%), Portugal (58,5%), Espanha (55,8%) e Chipre (54,5%).

Figura 29 – Proporção de SAU em Sistemas Agrícolas de Alto Valor Natural (%) - 2012



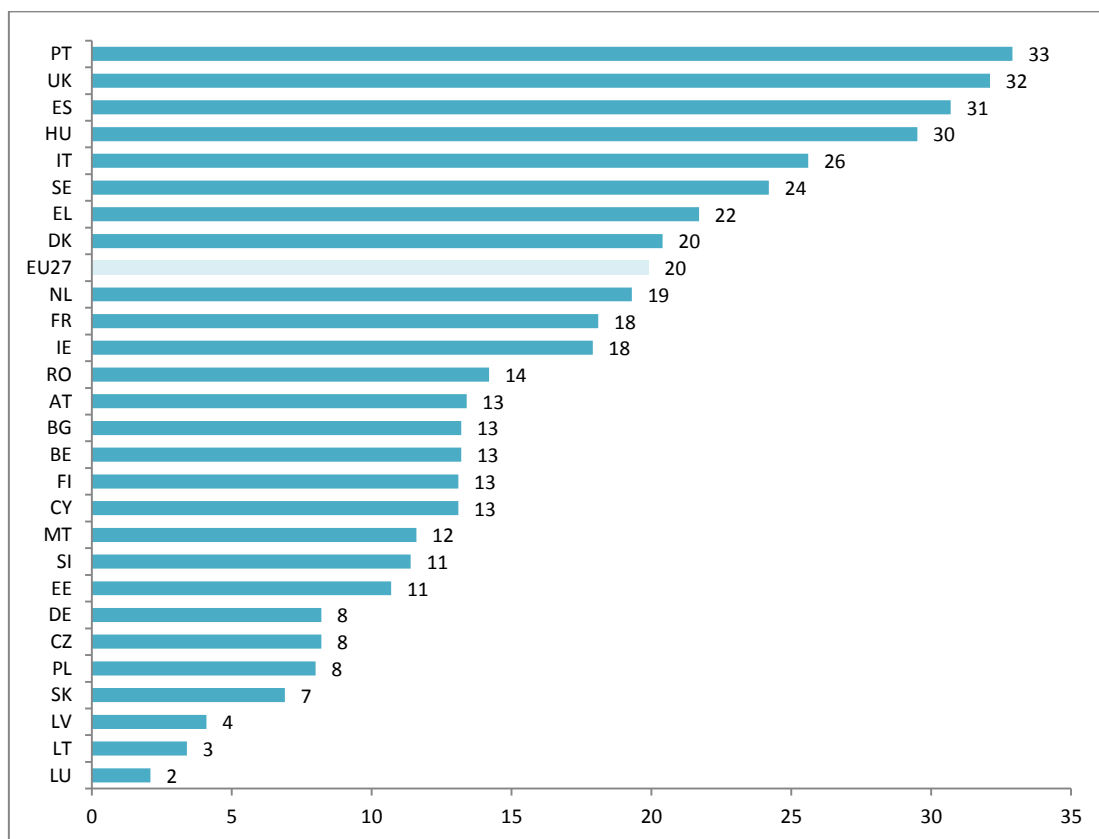
Fonte: EC, 2013b.

A correlação média observada entre a proporção de território abrangido por rede *Natura* e a proporção de SAU em sistemas agrícolas de alto valor natural (SAAVN) substantia a assunção de que a classificação de áreas rede *Natura 2000* que abrangem área agrícola é importante para a manutenção dos valores naturais agrícolas protegidos ao abrigo das Diretivas “Aves” e “Habitats”⁴⁵¹.

⁴⁵¹ $r(26) = 0,594$; $p < 0,001$ (dados disponibilizados em EC, 2013b).

A proporção de habitats agrícolas abrangidos pela superfície terrestre dos SIC (Diretiva Habitats) é verificada sobretudo em países com maior proporção terrestre de rede Natura⁴⁵² e sistemas agrícolas de alto valor natural, como é o caso de Portugal, Espanha, Hungria e Grécia. Isto significa que estes países têm a proporção mais elevada de habitats agrícolas protegidos ao abrigo do Anexo I da diretiva.

Figura 30 – Proporção de habitats agrícolas abrangidos pela superfície terrestre dos SICs (%) - 2011

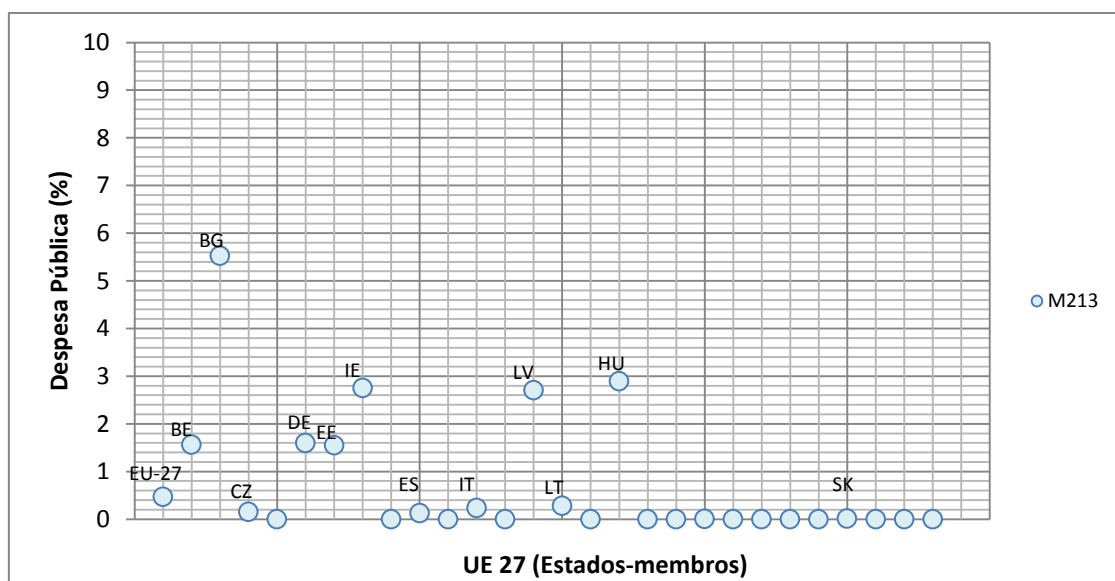


Fonte: Eurostat em [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental indicator - Natura 2000 agricultural areas](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_Natura_2000_agricultural_areas).

Apesar destes números, poucos foram os Estados-membros que incluíram a M213 na sua programação de desenvolvimento rural, e os que o fizeram dedicaram-lhe um orçamento muito residual.

⁴⁵² V. Figura 14, no capítulo 4.

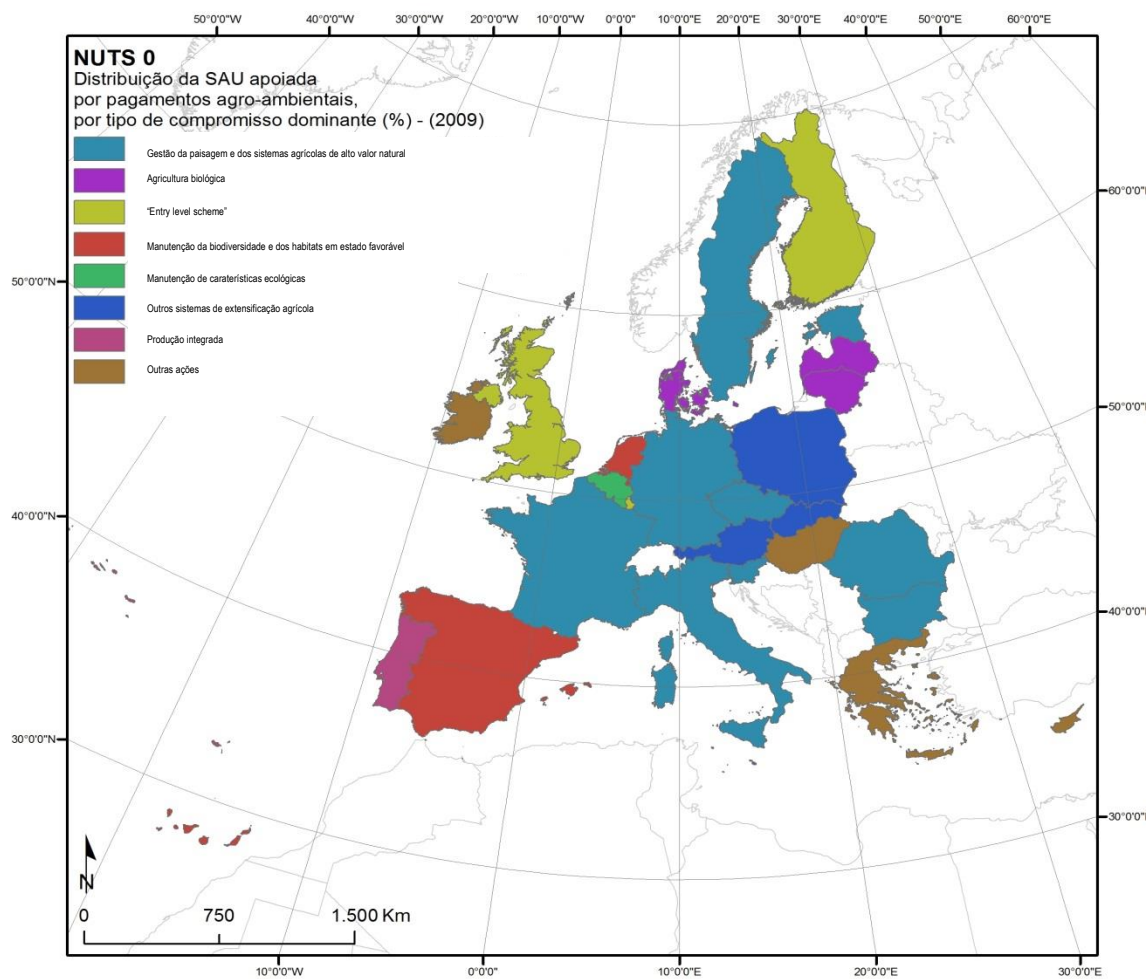
Figura 31 – Distribuição Percentual da Despesa Pública Total Realizada, M213 (%) - 2007-2013



Fonte: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/en/home-page_en.html.

Nota: Valores até 31 de Dezembro de 2013 (atualizados em Fevereiro de 2014).

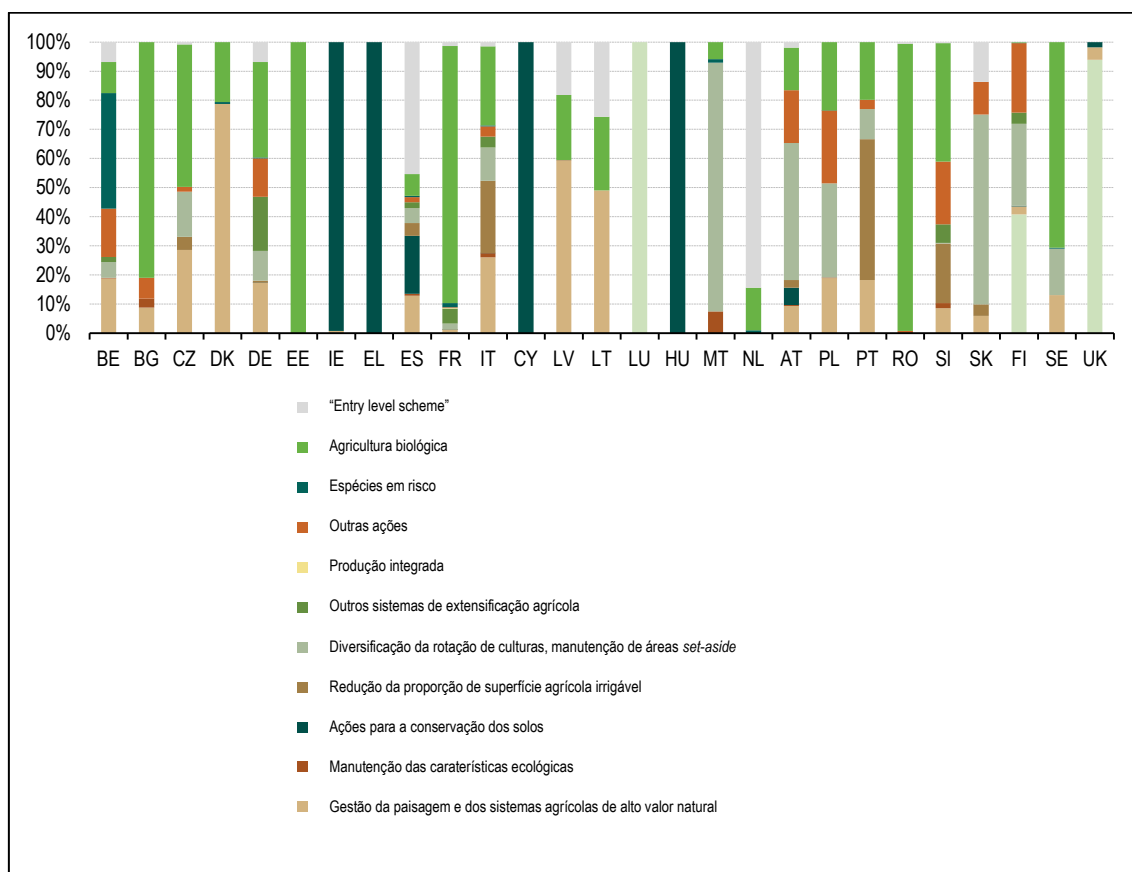
Figura 32 – Distribuição da SAU apoiada por Pagamentos Agroambientais (%) - 2009



Fonte: EC, 2013b.

Não obstante, em 2009, em nove Estados-membros, mais de 40% da SAU apoiada por pagamentos agroambientais estava relacionada com compromissos relativos à gestão da paisagem e dos sistemas agrícolas de alto valor natural (Bulgária, República Checa, Estónia, França, Roménia, Eslovénia e Suécia), ou com a manutenção da biodiversidade e dos habitats em estado favorável (Espanha e Países-Baixos).

Figura 33 – Distribuição da SAU apoiada por pagamentos agroambientais, por tipo de compromisso (%) - 2009



Fonte: Eurostat em http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_commitments.
Notas: Contratos assinados e implementados em 2007, 2008 e 2009 ao abrigo do Regulamento CE n.º 1698/2005.

Os regimes de ajuda referentes à gestão da paisagem e dos sistemas agrícolas de alto valor natural foram aplicados em dezassete Estados-membros. Representavam, até 2009, mais de 70% da SAU apoiada na Estónia (100%), Roménia (99%), França (88%), Bulgária (81%) e Suécia (71%).

Cerca de 14% do total da SAU em pagamentos agroambientais estava incluída na categoria “outros sistemas de extensificação agrícola”, que compreendia medidas com vista à redução, ou melhoria, da gestão no uso de fertilizantes e produtos fitofarmacêuticos, e à extensificação da pecuária. Até 2009, este tipo de ajudas foi aplicado em catorze Estados-Membros, representando uma parte significativa da área total sob compromisso na Áustria (47%), Finlândia (29%), Malta (85%), Polónia (32%) e Eslováquia (65%).

Cerca de 8% da área total sob compromisso foi dedicada à agricultura biológica, bem como a ações para a conservação dos solos. Os compromissos relacionados com a agricultura biológica foram assumidos em muitos Estados-Membros, sendo particularmente importantes na Dinamarca (78,7%), Letónia (59,2%) e Lituânia (49%).

Em Chipre, Grécia, Hungria e Irlanda, em 2009, quase toda a área apoiada por pagamentos agroambientais estava relacionada com a categoria “outras ações”, que incluía sobretudo medidas horizontais abrangendo questões ambientais gerais. Este tipo de ajudas cobria cerca de 5% da área total sob compromisso. Em países como Luxemburgo (100%), Reino Unido (93,9%) e Finlândia (40,8%) a categoria “*Entry-level scheme*” era dominante. O termo descreve vários tipos de ação de gestão ambiental, tendo este regime de ajudas sido concebido para criar melhorias um pouco acima dos requisitos mínimos de ecocondicionalidade, os quais todos os agricultores deverão cumprir como critério base para aceder aos pagamentos agroambientais (Eurostat).

Em Portugal, em 2009, mais de 45% da área sob compromisso estava incluída na categoria “produção integrada”, que constitui um sistema agrícola de produção de produtos agrícolas, assentes em boas práticas agrícolas e ambientais.

Em suma, e segundo o Eurostat, até 2009, a área abrangida por regimes de ajuda relativos à gestão da paisagem e dos sistemas agrícolas de alto valor natural representava cerca 39% das áreas sob compromisso, a incidência de tais regimes nos novos Estados-membros (64%) sendo superior à verificada na UE15 (35,8%).

Da análise apresentada, sobressai que, do grupo de países com maior proporção de SAU em rede *Natura* e SAU em sistemas agrícolas de alto valor natural, maioritariamente países do Sul e da Europa Central e Oriental, apenas o Chipre, Eslováquia, Grécia, Hungria e Portugal não deram prioridade a regimes de ajuda relacionados com a gestão da paisagem e dos sistemas agrícolas de alto valor natural, ou com a manutenção da biodiversidade e dos habitats em estado favorável.

6.4. A Política Agroambiental e as Diretivas Natureza no novo quadro de programação

Com o objetivo principal de reforçar a coordenação e integração do financiamento da *Natura 2000*, a Comissão Europeia e os Estados-Membros acordaram que, no período 2014-2020, o financiamento da rede deveria basear-se nos *Prioritised Action Frameworks* (PAFs), a realizar pelos Estados-Membros (Kettunen, Torkler e Rayment, 2014).

O desenvolvimento deste instrumento assenta nas disposições do artigo 8.º da Diretiva Habitats, nomeadamente, o ponto quatro que refere que a possibilidade de definição de «um

quadro de acção prioritário que indicará as medidas que poderão vir a ser co-financiadas em virtude da designação» dos SICs.

Os PAFs destinam-se à identificação das principais prioridades de gestão da rede *Natura 2000*, por forma a atingir os objetivos da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020, bem como à distribuição dessas prioridades pelos diferentes FEEI disponíveis, de modo a assegurar uma melhor coordenação entre os investimentos na rede e a sua integração nos Acordos de Parceria e nos Programas Operacionais dos Estados-membros (EC, 2013c): *«The ultimate goal of the PAFs is therefore to ensure adequate allocations for Natura 2000 under different funds and related programmes. These allocations should be consistent with the priority measures identified in the PAFs and ideally allow comprehensive financing of Natura 2000»* (Kettunen, Torkler e Rayment, 2014: 23).

No que respeita ao FEADER, a UE entende que os objetivos de desenvolvimento rural, que contribuem para a consecução da estratégia *Europa 2020*, serão realizados através de seis prioridades, constituindo as prioridades 4 e 5, as mais relevantes no contexto da rede *Natura 2000*:

Tabela 18 – Prioridades da UE em matéria de Desenvolvimento Rural 2014-2020

<p>1. Fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais, com especial incidência nos seguintes domínios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Incremento da inovação, cooperação e desenvolvimento da base de conhecimentos nas zonas rurais; b) Reforço das ligações entre a agricultura, a produção alimentar e a silvicultura, e a investigação e a inovação, inclusive na perspectiva de uma melhor gestão e desempenho ambientais; c) Incentivo da aprendizagem ao longo da vida, e da formação profissional, nos setores agrícola e florestal. <p>2. Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura em todas as regiões, e incentivar as tecnologias agrícolas inovadoras e a gestão sustentável das florestas, com especial incidência nos seguintes domínios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Melhoria do desempenho económico de todas as explorações agrícolas, e facilitação da reestruturação e modernização das explorações agrícolas, tendo em vista, nomeadamente, aumentar a participação no mercado e a orientação para esse mesmo mercado, assim como a diversificação agrícola; b) Facilitação da entrada de agricultores com qualificações adequadas no setor agrícola, e, particularmente, da renovação geracional; <p>3. Promover a organização das cadeias alimentares, nomeadamente, no que diz respeito à transformação e à comercialização de produtos agrícolas, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura, com especial incidência nos seguintes domínios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Aumento da competitividade dos produtores primários, mediante a sua melhor integração na cadeia agroalimentar, através de regimes de qualidade, do acrescimento de valor aos produtos agrícolas, da promoção em mercados locais e circuitos de abastecimento curtos, dos agrupamentos e organizações de produtores e das organizações interprofissionais; b) Apoio à prevenção e gestão de riscos das explorações agrícolas. <p>4. Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura, com especial incidência nos seguintes domínios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Restauração, preservação e reforço da biodiversidade, inclusivamente nas zonas Natura 2000, e nas zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas, e nos sistemas agrários de elevado valor natural, bem como do estado das paisagens europeias; b) Melhoria da gestão da água, assim como dos adubos e dos pesticidas; c) Prevenção da erosão e melhoria da gestão dos solos.
--

5) Promover a utilização eficiente dos recursos, e apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal, com especial incidência nos seguintes domínios:

- a) Melhoria da eficiência na utilização da água pelo setor agrícola;**
- b) Melhoria da eficiência na utilização da energia no setor agrícola e na indústria alimentar;**
- c) Facilitação do fornecimento e utilização de fontes de energia renováveis, de subprodutos, resíduos e desperdícios e de outras matérias-primas não alimentares para promover a bioeconomia;**
- d) Redução das emissões de gases com efeito de estufa e de amoníaco provenientes da agricultura;**
- e) Promoção da conservação e do sequestro de carbono na agricultura e na silvicultura;**

6) Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais, com especial incidência nos seguintes domínios:

- a) Facilitação da diversificação, da criação e do desenvolvimento das pequenas empresas, bem como da criação de empregos;**
- b) Fomento do desenvolvimento local nas zonas rurais;**
- c) Melhoria da acessibilidade, utilização e qualidade das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) em zonas rurais.**

Fonte: artigo 5.º do Regulamento UE n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013.

Nota: Ênfase adicionada

Nesta perspetiva, cada medida de desenvolvimento rural deve ser programada para contribuir para a realização de uma ou várias das prioridades elencadas. Entre as medidas que a UE considera de particular interesse para o cumprimento das prioridades 4 e 5, estão os investimentos para a melhoria da resiliência e do valor ambiental dos ecossistemas florestais, o agroambiente e clima, a agricultura biológica, os pagamentos a título da rede *Natura 2000* e da Diretiva-Quadro da Água, e os pagamentos relativos a zonas sujeitas a condicionantes naturais, ou outras condicionantes específicas (anexo VI do Regulamento 1305/2013).

Tendo por base os fundamentos do Regulamento 1305/2013, a UE considera que as medidas agroambientais, agora incorporadas com as medidas climáticas, deverão continuar a desempenhar um papel importante no apoio ao desenvolvimento sustentável das zonas rurais e na resposta à procura crescente de serviços ambientais por parte da sociedade, pelo que a sua inclusão nos programas de desenvolvimento rural é obrigatória. Deverá, igualmente, continuar a ser concedido apoio aos agricultores e aos detentores de zonas florestais para os ajudar a enfrentar desvantagens específicas nas zonas abrangidas pela aplicação das Diretivas “Aves” e “Habitats”, com vista a contribuir para a gestão eficaz dos sítios *Natura 2000*.

A UE entende que os Estados-Membros deverão manter o apoio ao mesmo nível que no período de programação anterior, reservando, no mínimo, 30% da contribuição total do FEADER para a atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas, bem como para a aplicação em medidas ambientais. Entre as despesas elegíveis, estão, tal como previsto no n.º 6 do artigo 59.º, investimentos em ativos físicos, isto é, investimentos não produtivos ligados ao cumprimento de objetivos no domínio agroambiental e climático, ao nível da conservação da biodiversidade das espécies e dos habitats, ou que aumentem o valor de amenidade pública de uma zona *Natura 2000*, ou de outros sistemas de elevado valor natural (artigo 17.º, alínea

d); pagamentos ligados ao agroambiente e ao clima (artigo 28.º); pagamentos a favor da agricultura biológica (artigo 29.º); pagamentos a título da rede *Natura 2000* (excetuados os pagamentos relativos à Diretiva-Quadro da Água) (artigo 30.º); e pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais, ou a outras condicionantes específicas (artigos 31.º e 32.º). O apoio deverá estar associado aos requisitos específicos descritos nos programas de desenvolvimento rural, e deve ultrapassar as normas e os requisitos obrigatórios aplicáveis, de acordo com as regras de ecocondicionalidade.

Em suma, no novo quadro, a inclusão dos pagamentos agroambientais na programação de desenvolvimento rural continua a ser obrigatória. Igualmente, é obrigatório que 30% do total da contribuição do FEADER sejam utilizados em, pelo menos, uma das oito medidas de cariz ambiental em cima elencadas. Continua, no entanto, a não haver garantias de que a sua aplicação seja feita a favor dos pagamentos *Natura 2000*. Ou seja, continua a ser dada total discricionariedade ao Estados-membros na execução da sua política agroambiental.

6.5 A valorização da componente de conservação da natureza nas estratégias de desenvolvimento rural

Não se pode negar a importância da política agroambiental, e dos seus efeitos, nas áreas rurais da UE. Embora não tenha sido propósito deste capítulo fazer uma avaliação dos impactos da implementação da política agroambiental nos diferentes Estados-membros da UE, se se considerar a análise das estratégias de implementação apresentada e o trabalho de outros autores sobre esta matéria (Buller, 2000a; 2000b; EC, 1998b; 2005; Lima 2011; Pinto-Correia, 2000a; 2000b; 2001; Rodrigo2001b), uma das primeiras conclusões a tirar é a de que os programas agroambientais não produziram alterações profundas nos modelos agrícolas dominantes nos vários Estados-membros. Em termos gerais, os programas agroambientais visaram dois grandes objetivos: a redução da intensificação agrícola, e o apoio à manutenção de sistemas agrícolas extensivos.

A segunda grande conclusão é a de que política agroambiental cobre uma série de agendas e prioridades políticas, sobretudo, a partir do momento em que passou a ser enquadrada na programação de desenvolvimento rural. Se, em alguns países, o Regulamento 2078/92 representou o início da política agroambiental, noutros, significou a continuação de políticas já existentes no seio da própria UE (por via do Regulamento 797/85), ou em conformidade com disposições nacionais próprias. Neste âmbito, podem ser identificados padrões nacionais de implementação, que remetem para diversas divisões: Norte-Sul; velhos e novos Estados-membros; países/regiões com extensas áreas de montanha ou vastas zonas rurais desfavorecidas e países/regiões dominados pela agricultura intensiva; países com

experiência na aplicação de medidas agroambientais e países com pouca ou nenhuma experiência (Buller, 2000a).

Às estratégias nacionais de implementação da política agroambiental não são alheias questões históricas e culturais, tais como a importância da agricultura e das questões agrícolas como referência do mundo rural, e, igualmente, o peso que as questões ambientais ocupam nas sociedades e nos espaços rurais. Se, na UE, a integração da componente ambiental na política agrícola se começou a colocar com mais acuidade a partir dos anos 80, a nível nacional, essa preocupação estava já presente em vários Estados-membros, muito antes disso. De facto, a relevância atribuída aos usos não produtivos das áreas rurais, principalmente no que respeita as suas qualidades estéticas, associadas a uma representação do rural como natureza e paisagem, a chamada tradição naturalista, tem fortes raízes nos países do Norte, sobretudo no Reino Unido, a partir de finais do século XIX (Hoggart *et al.* 1995). Não é, pois, por acaso que o Reino Unido tenha sido o principal arquiteto da política agroambiental europeia. Igualmente, nos países nórdicos, o rural sempre esteve profusamente ligado à natureza, manifestando-se isso na integração da proteção ambiental nas práticas agrícolas e florestais, e no forte carácter regulatório das políticas nacionais no que se refere à conservação da natureza (Hoggart *et al.* 1995).

Por oposição, nos países do Sul, as atividades não agrícolas só mais recentemente começaram a ser equacionadas. Nestes países, verifica-se uma presença mais frágil das atividades não agrícolas e uma agricultura mais presente, que conforma um rural em acentuada mudança, mas ainda com algumas das suas heranças tradicionais (Baptista, 2001). Daí que, em Espanha, Grécia e Portugal, a introdução da questão ambiental na política agrícola tenha tido início apenas com a aplicação do Regulamento 2078/92 (Beopoulos e Damianakos, 1997; La Calle Dominguez e Velasco Arranz, 1997; Eden e Vieira, 2000; Jollivet 1997b; Lima, 2011; Mansinho e Schmidt, 1997; Pinto-Correia, 2000a;2000b; 2001; Rodrigo, 2001a).

Na mesma perspetiva, a introdução da política ambiental na agenda da UE foi essencialmente da responsabilidade da Alemanha, Dinamarca e Países Baixos, sendo posteriormente reforçada com a adesão da Áustria, Finlândia e Suécia em 1995 (Rodrigo, 2001b). Países estes com fortes tradições nas questões ambientais e que, em certas áreas, impunham regulamentos mais rígidos, propondo a criação de legislação ambiental para a qual não havia correspondência na União (Johnson e Corcelle, 1997).

Neste contexto, as propostas da UE referentes à introdução da componente ambiental na gestão dos espaços rurais e na atividade agrícola foram amplamente inspiradas na experiência dos países do Norte, e estavam vocacionadas para responder aos problemas ambientais destas sociedades, sobretudo, os relacionados com a intensificação agrícola

(Rodrigo, 2001a). Nos quais, aliás, os países do sul não se reviam: *«As dificuldades sentidas por estes países para integrarem nos respectivos PAA [Programas Agroambientais] os principais problemas ambientais que lhes são específicos, concretamente o despovoamento, a erosão dos solos agrícolas, os incêndios florestais e a escassez de água, foram factores que pesaram na decisão política de contornar os objetivos especificamente ambientais do Reg. 2078/92»* (Rodrigo, 2001a: 15).

Se, inicialmente, um dos objetivos principais das medidas agroambientais consistia em proporcionar aos agricultores um rendimento adequado, rapidamente, a UE entendeu que os regimes de ajuda agroambientais não deviam ser usados para conceder pagamentos aos agricultores, para estes cumprirem com aquilo que, na prática, eram já suas obrigações legais, no âmbito da proteção do ambiente⁴⁵³: *«Over time, the environmental objectives of the Regulation have become more prominent and the Commission has become increasingly critical of schemes where payments are not commensurate with environmental obligations.* (Lowe e Baldock, 2000: 45-46). Contudo, esta ideia não era partilhada por todos os Estados-membros: alguns autores referem que os países mediterrâneos/países do Sul entendiam os regimes de ajuda agroambientais, primeiramente, como fonte de rendimento complementar para os agricultores, servindo, em certos casos, para financiar as estruturas das explorações agrícolas - medidas que pouco têm a ver com questões ambientais -, ou constituindo um regime de apoio aos agricultores familiares tradicionais (Buller, 2000b; Eden e Vieira 2000; Lima, 2011; Pinto-Correia, 2000a; 2000b; Rodrigo, 2001a): *«Thus, in Portugal (...), strong central agricultural bureaucracies have thresholds of beneficial participation for agri-environmental supports to make them attractive to poorer farming cohorts and have seen these supports as complementary to other measures to bolster incomes in depressed rural regions»* (Lowe et al., 2000: 274).

A partir do Regulamento 1257/99, não só os objetivos das medidas agroambientais são redefinidos – a sua aceção passa a ser, exclusivamente, a de um apoio aos métodos de produção agrícola destinados à proteção do ambiente e do espaço natural – como progridem, a par e passo, com as regras de ecocondicionalidade estabelecidas para os pagamentos do primeiro pilar. Ou seja, os compromissos agroambientais assumidos passam a ter que ir mais além da mera aplicação das boas práticas agrícolas correntes, e as obrigações legais ambientais passam a ser condição para aceder aos regimes de ajuda, e não meta a atingir. O alargamento das regras de ecocondicionalidade ao segundo pilar atenuaria, assim, a polarização existente, em termos de regras ambientais, entre as explorações agrícolas

⁴⁵³ Como, por exemplo, o Regulamento CEE n.º 2092/91 do Conselho de 24 de Junho de 1991, relativo ao modo de produção biológico de produtos agrícolas, e à sua indicação nos produtos agrícolas e nos géneros alimentícios. Ou a Diretiva 91/676/CEE do Conselho de 12 de Dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola.

apoiadas no âmbito da política agroambiental e as que eram apoiadas no âmbito dos pagamentos diretos (primeiro pilar).

Igualmente, a própria importância da política agroambiental alterou-se com o passar do tempo, passando de medida de acompanhamento da reforma da PAC, com um peso bastante reduzido no orçamento do FEOGA-Garantia⁴⁵⁴, a uma das medidas centrais de desenvolvimento rural, não só em termos de programação mas também em termos de financiamento⁴⁵⁵.

Com a evolução da integração das preocupações ambientais na política agrícola, tornou-se igualmente claro que grande parte da biodiversidade da UE está situada em áreas rurais ou áreas contíguas a explorações agrícolas, e é afetada pelos sistemas de produção e práticas de gestão agrícola. Neste âmbito, foi também reconhecida a importância da implementação e associação das Diretivas Natureza à política agroambiental, na medida em que, e apesar de não estarem diretamente relacionadas com a agricultura, influenciam a gestão agrícola.

Em 2007-2013, a associação das diretivas “Aves” e “Habitats” à política agroambiental passaria pela introdução dos pagamentos *Natura 2000*, uma inovação que, por um lado, tentava resolver a questão do cofinanciamento comunitário da rede, que estava há anos por resolver, e, por outro lado, servia os objetivos de gestão da rede.

No que concerne a valorização e integração da componente de conservação da natureza e biodiversidade nas estratégias de desenvolvimento rural, a análise demonstra que, apesar desta inovação, poucos foram os países que incluíram a M213 na sua programação, e os que o fizeram atribuíram-lhe um orçamento muito reduzido. Por um lado, isto não quer dizer que a gestão da rede não possa ter sido assegurada por outras medidas incluídas na programação, nomeadamente, ao nível dos pagamentos agroambientais. Como se indicou, e tendo por base os contratos assinados e implementados entre 2007-2009, em nove Estados-membros, mais de 40% da SAU apoiada por pagamentos agroambientais incidia em regimes de ajuda relacionados com a gestão da paisagem e dos sistemas agrícolas de alto valor natural, ou com a manutenção da biodiversidade e dos habitats em estado favorável. Por outro lado, significa também que há um forte sistema concorrencial (quer ao nível do segundo pilar, quer entre pilares), e que, muitas vezes, acabam por prevalecer regimes de ajuda que estão mais relacionados com a prática agrícola do que com as práticas ambientais, por serem mais

⁴⁵⁴ Segundo Buller (2000b), a política agroambiental representava, em 1998, 4% do orçamento total do FEOGA-Garantia.

⁴⁵⁵ Em 2012, o Eixo 2 representava 53% da despesa realizada total do FEADER, e os pagamentos agroambientais, igualmente, 53% da despesa realizada do FEADER no Eixo 2.

competitivos em termos de montantes e taxas de apoio⁴⁵⁶. Se as medidas agroambientais são obrigatórias para os Estados-membros, são voluntárias para os agricultores, pelo que “ganham” as medidas mais apelativas, quer em termos de financiamento, quer em termos de gestão da prática agrícola. Ou seja, os agricultores tenderão a optar por regimes de ajuda que apoiem métodos já usados e não impliquem uma transformação das suas práticas agrícolas.

Outra realidade que a análise mostra é a de que, apesar dos pagamentos agroambientais constituírem a única medida obrigatória dos programas de desenvolvimento rural, isso não significa que a mesma seja considerada prioritária na programação dos Estados-membros – em onze Estados-membros (de forma mais ou menos equilibrada), a prioridade orçamental atribuída ao Eixo 1 foi superior, e, em seis outros, a M211 e a M212 revelaram-se mais relevantes do que a M214. Igualmente, e apesar de se ter verificado um aumento da proporção de SAU em medidas agroambientais, ainda há muitos países, ao nível da UE27, com menos de 20% de área apoiada, sobretudo, nos países do Sul e da Europa Central e Oriental.

No que se refere à aplicação do Regulamento 2078/92 em Portugal, e à semelhança do que aconteceu noutros países do Sul, a política agroambiental foi pouco ambiciosa e evadiu grandemente a questão ambiental (Rodrigo, 2001a). A complexidade do processo de negociação do programa e a reduzida experiência de gestão institucional e administrativa da política agroambiental explicam parte do atraso verificado no arranque da execução da política agroambiental no país (Rodrigo, 2001b). Igualmente, nos primeiros anos, as medidas agroambientais tiveram pouca aplicação, devido ao reduzido nível de informação e conhecimento, não só por parte dos agricultores, como dos técnicos locais de associações e entidades ligadas ao setor⁴⁵⁷. Situação que se alterou a partir de 1998/1999, quando a adesão às medidas aumentou significativamente, devido a uma maior divulgação das mesmas (Pinto-Correia, 2000a; 2000b).

Estes fatores foram reforçados pelas considerações políticas de que a agricultura necessitava de se modernizar: *«As in Spain and Greece, Portugal has been a relative latecomer with regard to implementing AEP [Agri-Environment Policy], and has lacked the experience with agri-environmental schemes that has given a vital head start to most of the northern EU member states. (...) Similarly, most Portuguese policy-makers are still caught in the productivist ethos, largely because of the*

⁴⁵⁶ Por exemplo, em Portugal a atratividade das ajudas agroambientais, por comparação com os apoios do primeiro pilar é uma questão importante. Devido ao reduzido orçamento nacional, as medidas cofinanciadas tendem a proporcionar regimes de ajuda e incentivos mais baixos (Rodrigo e Veiga, 2009).

⁴⁵⁷ Segundo Pinto-Correia «em 1997, muitos técnicos locais de associações e entidades ligadas ao sector ainda não conheciam as medidas agro-ambientais, ou pelo menos não sabiam aconselhar ou informar sobre o seu âmbito e aplicação» (2000a: 94). Ainda segundo a autora para esta situação terão contribuído certamente: a não existência de serviços de extensão rural; a falta de formação de técnicos do Ministério da Agricultura sobre estas questões; e a falta de tradição ou de abertura para uma colaboração efetiva entre as estruturas do sector agrícola e as ligadas à conservação e gestão do território (2001).

immense structural deficiencies of its agricultural sector with poor yield performances and many uneconomic small family farms» (Eden e Vieira, *idem*: 216).

Em Portugal, como se referiu, a integração de objetivos ambientais na política agrícola deu-se apenas com a transposição do Regulamento 2078/92 para o direito interno. A relativa debilidade do debate nacional sobre os problemas agroambientais deriva, em parte, da referida perspetiva que vê a modernização da agricultura como um processo inacabado (Lowe *et al.*, 2000; Lima, 2011), e que reflete a herança de o país ter vivido um longo período de tempo sob um regime político autoritário que sobrevalorizava a agricultura e o mundo rural (Hoggart *et al.*, 1995). Consequentemente a revolução de 1974 conduziu a uma conceção de desenvolvimento que colocava o setor primário no último lugar dos setores económicos, e considerava a “desruralização” do país um objetivo a atingir, por oposição ao regime e ideologia salazaristas (Mansinho e Schmidt, 1997). Paralelamente, e tal como o processo de reforma agrária veio a demonstrar, os direitos de propriedade estão profundamente enraizados no mundo rural, mesmo se de modo desigual a norte e a sul do país, pelo que Portugal tem tentado evitar abordagens regulatórias que possam ser consideradas uma interferência nos direitos de propriedade dos agricultores. Desta posição política resultaram retrocessos na implementação das diretivas ambientais que afetam a agricultura, como as Diretivas Natureza (Lowe *et al.*, 2000).

Da análise, ressalta que, apesar de Portugal estar entre os países com maior proporção do seu território abrangido por rede *Natura 2000*, maior proporção de SAU em rede *Natura* e em sistemas agrícolas de alto valor natural, e maior proporção de habitats agrícolas protegidos ao abrigo da Diretiva “Habitats”, a estratégia nacional, em termos de PDR, incidiu em medidas relacionadas, principalmente, com o aumento da competitividade da agricultura e da silvicultura. Embora o país apresente, claramente, condições territoriais para desenvolver a componente não agrícola das áreas rurais por via da sua qualificação ambiental, a programação agroambiental recaiu em compromissos mais relacionados com a componente agrícola do que com a componente ambiental.

6.6 Rede *Natura 2000* e Coesão Territorial na União Europeia: uma nota final

Se o equilíbrio territorial dos espaços rurais foi discutido, primordialmente, do ponto de vista da ligação entre agricultura e ambiente, não deverá terminar-se este capítulo sem uma nota sobre a rede *Natura 2000* e a coesão territorial. Não só a biodiversidade que depende de sistemas agrícolas não se confina às áreas *Natura 2000*, como a ideia de compensação aos agricultores pela manutenção de formas tradicionais de agricultura poderá aplicar-se, como se demonstrou, a outras regiões com condicionantes naturais específicas:

«Amongst conservationists there has also been increased understanding that species cannot be protected by site-specific measures alone, but depend on the integrity of ecological networks and sympathetic land uses in surrounding areas» (Dax e Hellegers, 2000: 183-184).

Até à criação da rede *Natura 2000*, em meados dos anos 90, a conceção de um sistema formal de planeamento da conservação da natureza na UE era praticamente inexistente. Apenas se regista o projeto Corine Biótopos, cuja finalidade principal consistia na criação de um sistema comunitário de áreas protegidas, tendo por base as propostas do Conselho da Europa e da IUCN. O projeto tinha como objetivo a harmonização da legislação e das normas de gestão em matéria de proteção e conservação da natureza nos Estados-membros (CCE, 1991a), não tendo, contudo, passado de uma inventariação das áreas protegidas existentes nos Estados-membros.

Após o estabelecimento da rede, a política de conservação da natureza em geral, e a classificação de áreas protegidas em particular, evoluiu consideravelmente na UE, e, hoje, a *Natura 2000* forma a maior rede de áreas protegidas da Europa, e do mundo. Segundo alguns autores (Gaston *et al.* 2008), a rede *Natura 2000* é a iniciativa mais importante para a conservação da natureza no continente europeu, na medida em que, globalmente, permitiu classificar e adicionar mais áreas protegidas aos sistemas nacionais. E constitui a iniciativa supranacional de conservação da natureza mais ambiciosa do mundo (Weber e Christophersen, 2002), na medida em que visa a preservação da biodiversidade através da regulação do uso do território (Rosa e Silva, 2005).

Para este desenvolvimento, foi crucial a adoção do EDEC que permitiu a emergência de políticas europeias em torno da coesão territorial, assentes, entre outros aspetos, na ideia de um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da União. Conforme referido anteriormente, um dos princípios orientadores do EDEC era a preservação do património natural da UE. Mais especificamente, era entendido que uma política europeia de ordenamento do território visava travar a delapidação do património natural da UE, e promover uma utilização sustentável dos recursos naturais. Neste sentido, as opções políticas do EDEC, no que a este objetivo respeitam, eram, entre outras, (CE, 1999): o desenvolvimento de redes ecológicas europeias, tal como proposto pela *Natura 2000*, ligando entre si os sítios naturais e as áreas protegidas de importância regional, nacional, transnacional e comunitária; a consideração e manutenção da biodiversidade nas políticas sectoriais, como previsto na estratégia comunitária em matéria de diversidade biológica; a elaboração de estratégias integradas de desenvolvimento territorial para as áreas protegidas, para as zonas ecológicas sensíveis e para as zonas de forte biodiversidade, estabelecendo um equilíbrio entre proteção e desenvolvimento, baseado em estudos de impacto territorial e ambiental, e com a

participação dos parceiros envolvidos; e um maior recurso a instrumentos económicos para valorizar a importância ecológica das áreas protegidas, e das zonas ecológicas sensíveis.

Ainda no âmbito do EDEC, a rede *Natura 2000* era entendida como uma iniciativa que deveria ser harmonizada com a política de desenvolvimento regional, na medida em que permitiria a interligação entre política de conservação da natureza, o desenvolvimento territorial sustentável, e o desenvolvimento socioeconómico e regional. A *Natura 2000* era igualmente perspetivada como uma iniciativa que podia contribuir para uma menor fragmentação espacial da paisagem europeia (CE, 1999).

Apesar de as iniciativas desenvolvidas pela UE, no sentido de aumentar a aplicação e implementação das Diretivas Natureza, o impacto das mesmas na redução da fragmentação da paisagem europeia tem sido bastante reduzido. A rede está bastante segmentada, e constitui um sistema desconexo e desigual de “ilhas” protegidas (EEA, 2011). Como complemento aos sistemas nacionais de áreas protegidas, alguns países reconheceram já a importância de assegurar a conectividade entre as suas áreas naturais centrais, e, em consequência, adotaram legislação por forma a incluir a figura de “rede ecológica” na legislação de conservação da natureza (Alemanha, Eslováquia, Hungria, República Checa, região flamenga da Bélgica), ou integraram o conceito na legislação ligada ao planeamento espacial (Estónia, França, Lituânia). Noutros, as redes ecológicas são suportadas por estratégias governamentais não vinculativas (Países-Baixos e Luxemburgo) (EEA, 2007). E noutros, ainda, as redes são denominadas “corredores verdes”, incorporando atividades de recreação e lazer nos objetivos de conservação da biodiversidade (Portugal) (Jongman *et al.*, 2011).

Alguns autores defendem que a *Natura 2000* não pode ser encarada como o único instrumento de conservação, num Continente já bastante fragmentado e em que a conservação da biodiversidade é dominada por paisagens fortemente condicionadas pelo Homem. Neste sentido, defendem que a rede deve ser integrada numa estratégia mais vasta, que tenha em conta a índole evolutiva e dinâmica dos processos e mecanismos naturais e ecológicos, isto é, dos ecossistemas, e que estabeleça uma conectividade funcional entre as áreas *Natura* para que se torne uma verdadeira rede ecológica (Maiorano *et al.*, 2007).

Ao reformular a sua política de biodiversidade pós-2010, de travar a perda da biodiversidade e a degradação dos serviços ecossistémicos, a UE voltou a definir a rede *Natura 2000* como o principal instrumento da mesma, mas passou a incorporá-la numa estratégia mais vasta, a *Infraestrutura Verde*.

A estratégia «Infraestrutura Verde - Valorizar o Capital Natural da Europa⁴⁵⁸» é, em sentido lato, um instrumento para melhorar a coesão territorial da União. Tem por objetivos: a promoção de infraestruturas verdes nos principais domínios de intervenção (agricultura, silvicultura, ambiente, água, mar e pescas, política regional e de coesão, atenuação e adaptação às alterações climáticas, transportes, energia, prevenção de catástrofes e políticas de utilização dos solos); a melhoria da investigação e da informação, o reforço da base de conhecimentos, e a promoção de tecnologias inovadoras que apoiem as infraestruturas verdes; a melhoria do acesso ao financiamento para os projetos de infraestruturas verdes; e o apoio a projetos de infraestruturas verdes a nível da União.

A UE define infraestrutura verde como uma «*rede estrategicamente planeada de zonas naturais e seminaturais, com outras características ambientais, concebida e gerida para prestar uma ampla gama de serviços ecossistémicos. Incorpora espaços verdes (ou azuis, se envolver ecossistemas aquáticos) e outras características físicas em zonas terrestres (incluindo as costeiras) e marinhas. Em terra, a infraestrutura verde está presente em meios rurais e urbanos*» (CE, 2013: 3). Neste sentido, a rede *Natura* é considerada a espinha dorsal e o motor de desenvolvimento da *Infraestrutura Verde*. Em termos de conservação da natureza e da biodiversidade, espera-se que a construção da *Infraestrutura Verde* permita reduzir a fragmentação dos ecossistemas, melhorando a conectividade entre áreas *Natura 2000*, e, desse modo, alcançar os objetivos do artigo 10.º da Diretiva “Habitats”⁴⁵⁹. Noutros termos, a *Infraestrutura verde* pretende ser um corredor ecológico com o objetivo de interligar as áreas naturais centrais da União e outras áreas não protegidas, e, desta forma, contribuir para a coesão territorial da rede *Natura 2000*.

A Infraestrutura Verde enquadra-se, assim, na TA2020, no novo quadro político, em substituição do EDEC, para apoiar a coesão territorial da UE. Mais especificamente, na prioridade estratégica que defende a integração dos sistemas ecológicos e das áreas protegidas em redes de infraestruturas verdes – “gerir e conectar os valores ecológicos, paisagísticos e culturais das regiões”.

De facto, ao longo dos anos 90 e inícios dos anos 2000, alguns Estados-membros começaram a desenvolver, a título individual, políticas com vista à criação de corredores ecológicos (Cf. Jongman *et al.*, 2004). No entanto, a UE entende ser necessário uma ação

⁴⁵⁸ COM 2013 249 final de 6 de Maio de 2013, não publicada no JO. A comunicação baseia-se no Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos e na Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020.

⁴⁵⁹ «Quando julgarem necessário, no âmbito das respectivas políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento, e especialmente a fim de melhorar a coerência ecológica da rede *Natura 2000*, os Estados-membros envidarão esforços para incentivar a gestão dos elementos paisagísticos de especial importância para a fauna e a flora selvagens. Estes elementos são todos os que, pela sua estrutura linear e contínua (tais como rios e ribeiras e respectivas margens ou os sistemas tradicionais de delimitação dos campos) ou pelo seu papel de espaço de ligação (tais como lagos e lagoas ou matas), são essenciais à migração, à distribuição geográfica e ao intercâmbio genético de espécies selvagens.» (Artigo 10.º).

supranacional, justificando que as empresas, as entidades públicas e a sociedade civil necessitam de um enquadramento ao nível da UE; que um compromisso claro relativo ao desenvolvimento de corredores verdes permitirá que os responsáveis pelo planeamento, os responsáveis políticos e os promotores dos projetos possam investir mais neste tipo de infraestruturas. Garantindo, para o efeito, o seu apoio aos setores onde as infraestruturas verdes podem oferecer melhores resultados (Resumo para o cidadão - *Promover as infraestruturas verdes na UE*)⁴⁶⁰.

⁴⁶⁰ Disponível em http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructures/citizen_summary/pt.pdf.

Capítulo 7 Mundo Rural, desenvolvimento e coesão em Portugal: breve evolução das políticas nacionais para o espaço rural

Tal como acontece na UE, falar de políticas de desenvolvimento rural em Portugal é falar, essencialmente, de políticas de cariz agrícola. Se, até 1986, ano de adesão de Portugal à CEE, as políticas públicas nacionais para o desenvolvimento das áreas rurais estiveram sempre ligadas à agricultura, depois de 1986, e ao longo dos últimos 30 anos, o cenário pouco mudou. No início dos anos 50, Portugal era um país fundamentalmente agrícola, a agricultura representava mais de 30% do PIB, e ocupava 40% da população ativa. A partir de meados dos anos 60 e até 1974, a agricultura entra num processo de declínio, e nem as medidas públicas adotadas neste período, em particular, as subvenções de crédito agrícola, conseguem travar este movimento (Mansinho e Schmidt, 1997). A crise do setor agrava-se.

Por alturas da adesão, a agricultura era responsável por apenas 5% do PIB, e 19% da população ativa, e apresentava fragilidades estruturais e tecnológicas que refletiam as opções políticas das três décadas anteriores. Mais especificamente, a marginalização sistemática sofrida pelo setor agrícola, no contexto do modelo de industrialização adotado em Portugal desde meados dos anos 50; a natureza conflitual, ineficácia e desajustamento da grande maioria das medidas de política agrícola e alimentar, adotadas a partir da segunda metade da década de 60; e a incapacidade demonstrada pelos sucessivos governos do pós-25 de Abril para implementar um conjunto coerente e sustentado de ações capazes de possibilitarem uma adequada transformação tecnológica e estrutural da agricultura portuguesa (Avillez, 2015).

Após a adesão de Portugal à CEE, e acompanhando a evolução da política europeia, os sucessivos governos enveredaram por estratégias orientadas para a modernização agrícola⁴⁶¹: *«Prise dans les mouvements contradictoires que la PAC a elle-même subis, l'agriculture portugaise, relativement livrée à elle-même, a tenté de se mobiliser et de se moderniser. Mais les résultats ne furent pas à la hauteur des attentes»* (Mansinho e Schmidt, 1997: 272). A modernização agrícola, que seguiu o modelo do Norte da Europa, foi alcançada em algumas regiões de Portugal, mas veio reforçar a ambiguidade do setor agrícola e do próprio território, o moderno face ao atrasado, o litoral face ao interior (Hoggart *et al.*, 1995).

⁴⁶¹ Conforme já foi referido, entre meados dos anos 60 e início dos anos 90, o espaço rural está tradicionalmente associado à atividade agrícola no discurso europeu. As áreas rurais são definidas em relação à sua dependência económica da agricultura, e a ênfase é colocada, sobretudo, nas políticas sectoriais relacionadas com a produção agrícola e a sua modernização (Hadjimichalis, 2003).

A partir de finais dos anos 80, a defesa de um novo modelo de desenvolvimento rural, que marca a dissociação do domínio rural do domínio agrícola, é feita no seio da UE, com particular força na Europa do Norte. Mais especificamente, são traçadas linhas de orientação para o meio rural europeu que decorrem da redefinição das políticas de apoio à agricultura, visíveis no aprofundamento da abertura económica aos mercados mundiais e na diminuição dos apoios às explorações agrícolas. A redução dos apoios à agricultura e o aumento da concorrência mundial induzem, consequentemente, a diminuição dos rendimentos agrícolas, pelo que são criadas medidas de política específicas para o desenvolvimento das áreas rurais, que apontam para a diversificação das atividades e das fontes de rendimento das explorações agrícolas (Moreira, 2001). No entanto, estas novas abordagens ao desenvolvimento rural ocorrem em países da UE onde esta transição rural já se tinha efetivado, e nos quais a ênfase fora colocada na importância de novas atividades territoriais e ambientais em espaço rural, assumidas pelas explorações agrícolas, através da diversificação dos seus objetivos (Baptista, 2006).

Em Portugal, a transição rural é ainda muito incipiente (Baptista, *idem*). Se, por um lado, os desafios que se colocam atualmente ao desenvolvimento rural não se esgotam na dimensão agrícola, e convocam novas articulações entre o rural e o agrícola, por outro lado, as questões relacionadas com a agricultura estão sempre, direta ou indiretamente, presentes nas propostas que se têm avançado para o desenvolvimento em meio rural. Como se verá ao longo deste capítulo, nas estratégias de desenvolvimento rural preconizadas pelas entidades responsáveis pela Agricultura e pelo Desenvolvimento Rural, continua a ser manifesta a ênfase em princípios de intervenção que salvaguardem a produção agrícola.

7.1 O período pré-comunitário ou os primórdios da intervenção rural

Desde os inícios do século XX até meados dos anos 50, a agricultura e a sociedade rural alcançaram o seu maior pico demográfico. Mais especificamente, em 1950, a população agrícola portuguesa abrangia mais 1,5 milhões de indivíduos, correspondendo a um acréscimo de 300 000 pessoas, nas décadas de 30 a 50. A população agrícola constituía-se, deste modo, como o elemento mais importante para explicar a produção agrícola – a mecanização tinha um peso muito ténue, e a terra era o elemento principal na organização da produção e na estrutura da sociedade rural portuguesas (Baptista, 1994).

De facto, nos anos 50-60, Portugal tinha uma das mais elevadas taxas europeias de população ativa na agricultura⁴⁶². A juntar a estes fatores, o discurso oficial e ideológico reiterava a exaltação dos valores rurais, e a vocação agrícola do “país-celeiro” (Schmidt 1999a): «*O aumento da área cultivada foi, de resto, estimulado por várias iniciativas de política agrária do Estado Novo, onde se destacaram as directrizes traçadas para o trigo, nomeadamente a da campanha do trigo lançada em 1929*»⁴⁶³ (Baptista, 1994: 910). Desde finais do século XIX até aos anos 30, o estímulo à atividade agrícola baseou-se, quase exclusivamente, em leis protecionistas da cultura do trigo (Varela, 1992). A agricultura era maioritariamente baseada em métodos tradicionais, tecnicamente pouco evoluída, e remunerava mal os agentes económicos a ela associados (Avillez, 2015).

Até este período, as áreas rurais portuguesas nunca conheceram impulsos de modernização importantes, nem em termos globais, nem em termos do setor agrícola, revelando uma relativa subalternização da agricultura ao desenvolvimento industrial (Figueiredo, 2003b). A indústria constituía o setor impulsionador do modelo de crescimento económico, e, à agricultura, cabia uma função de mero suporte da política de fomento industrial⁴⁶⁴, cujo âmbito consistia, fundamentalmente, no abastecimento do mercado interno de reduzida dimensão, assente em preços baixos (Avillez, 2015).

A partir dos anos 60, e tal como estava a acontecer no resto da Comunidade Europeia, a agricultura e a sociedade rural portuguesas começaram a experienciar um declínio⁴⁶⁵. De facto, entre 1963 e 1973, a agricultura registou uma taxa de crescimento médio anual (0,8%) inferior à da década precedente, enquanto os restantes setores da economia nacional cresceram a um ritmo bastante acentuado (8,1%) (Avillez, 2015). O declínio da agricultura portuguesa é igualmente agravado por fortes movimentos migratórios, com impactos elevados ao nível da população agrícola ativa⁴⁶⁶. A agricultura familiar passa a ajustar-se em torno de quatro grandes eixos: mecanização e especialização dos sistemas de produção; retração da

⁴⁶² Em 1950, 47% da população ativa trabalhava na agricultura contribuía em 32% para o PIB (Baptista, 1994). De 1950 a 1960, o Produto Agrícola Bruto (PAB) crescia a uma taxa média anual da ordem dos 0.9%; em 1960 representava 23.1% do PIB (Lima, 2011).

⁴⁶³ Sob o lema “O trigo da nossa terra é a fronteira que melhor nos defende”, a Campanha do Trigo foi inicialmente um sucesso, e Portugal chegou a exportar cereais nos anos de 1936 e 1937 (Sequeira, 2008).

⁴⁶⁴ O I Plano de Fomento (1953-1958) estava muito orientado para a construção de infraestruturas. O II Plano de Fomento (1954-1964) surgiu já depois da adesão de Portugal à *European Free Trade Association* (EFTA); a prioridade foi dada à estratégia de investimento baseada na iniciativa privada.

⁴⁶⁵ A partir dos anos 60, as áreas rurais da Comunidade vivem uma profunda reestruturação do setor agrícola com a diminuição da superfície agrícola utilizada, uma forte redução da mão-de-obra, a modernização e a intensificação dos processos de produção, e uma certa tendência para a «polarização» da estrutura das explorações agrícolas. Em consequência, a importância relativa da agricultura começa a diminuir nas regiões rurais, tanto em termos de emprego, como em termos de contribuição para o produto regional (CCE, 1988).

⁴⁶⁶ Entre 1963 e 1973, a população agrícola perdeu cerca de 400 mil ativos (Avillez, 2015). Em 1970 a população ativa que trabalha na agricultura desce para 30%, e a sua contribuição para o PIB cai para 17%. Entre 1970 e 1976, o PAB diminui a uma taxa média anual de cerca de 1% (Lima, 2011).

área cultivada; grande aumento do número de elementos das famílias agrícolas que trabalham na indústria e nos serviços, e do número de famílias agrícolas que sobrevivem com rendimentos exteriores à produção agrícola (Baptista, 1994).

O relativo atraso da agricultura portuguesa deriva, essencialmente, de o país ter vivido durante décadas sob a influência de um regime político autoritário (Hoggart *et al.*, 1995), e da consequente inexistência de uma política de produção agrícola consistente e coerente. Concretamente, as políticas protecionistas em torno do trigo, prolongadas pelo «regime cerealífero», não resolveram os problemas do abastecimento alimentar do país, impondo custos elevados com a importação de bens alimentares. Para além de não terem tido em consideração opções ou compromissos tais como os níveis dos preços agrícolas, a garantia das condições de rentabilidade para a produção agrícola nacional face ao custo de vida para os consumidores, e a necessidade de conter subidas exageradas dos preços dos principais bens alimentares (Varela, 1992). No entanto, houve tentativas, por parte do governo de então, de apoiar o setor, nomeadamente, ao nível da instalação de infraestruturas e da melhoria das explorações agrícolas. Entre outras, destaca-se o investimento público em obras como as de hidráulica agrícola no Alentejo, ou o Complexo do Cachão em Trás-os-Montes, bem como a criação do Fundo Especial de Reestruturação Fundiária (FERF) (Avillez, 2015). O FERF, criado em 1969⁴⁶⁷, alargava as possibilidades de crédito do Fundo de Fomento de Cooperação (de 1962⁴⁶⁸) e do Fundo de Melhoramentos Agrícolas (de 1946⁴⁶⁹), concentrando, deste modo, todas as modalidades de apoio financeiro à execução de melhoramentos fundiários. Neste sentido, o FERF oferecia assistência financeira a operações de reestruturação fundiária nas regiões onde tal fosse necessário⁴⁷⁰.

Após 1974, em consequência do processo revolucionário do 25 de Abril, e no quadro de um governo provisório cujas medidas económicas foram bastantes radicais (com a nacionalização de quase todos os setores económicos), inicia-se um processo de reforma agrária, com implicações no Sul latifundiário, mas que pouco tocou as regiões do Norte e do Interior. No entanto, a reforma agrária não contribuiu para uma mudança efetiva e positiva dos sistemas de produção agrícola (Mansinho e Schmidt, 1997). Os esforços de modernização continuaram a concentrar-se na industrialização, descurando o setor agrícola e as áreas rurais, principalmente no interior e Sul do país, nos quais se continuou a verificar um declínio, e envelhecimento, da população (Figueiredo, 2003b): «*De facto, apesar da adoção de um conjunto de políticas de âmbito estrutural que se revelaram na prática de alcance limitado (Lei de Bases da*

⁴⁶⁷ O FERF foi criado no âmbito do III Plano de Fomento (1968-1973).

⁴⁶⁸ Decreto-Lei n.º 44720, publicado no Diário do Governo Série I, n.º 270, de 23 de Novembro de 1962.

⁴⁶⁹ Decreto-Lei n.º 35993, publicado no Diário do Governo Série I, n.º 267, de 23 de Novembro de 1946.

⁴⁷⁰ Decreto-Lei n.º 49294, publicado no Diário do Governo Série I, n.º 236, de 8 de Outubro de 1969.

Reforma Agrária, alterações à Lei do Arrendamento Rural, alargamento da previdência social aos ativos agrícolas e introdução do salário mínimo para os trabalhadores rurais e, ainda, a criação do Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) como instrumento de uma nova política de crédito agrícola) foi, predominantemente, no domínio das políticas de preços e de comercialização de produtos agrícolas e alimentares que se centraram as medidas e ações das políticas agrícolas durante este período» (Avillez, 2015: 29).

As primeiras medidas de desenvolvimento rural em Portugal surgem em meados dos anos 80, no âmbito da política regional, com a aprovação do Projecto de Desenvolvimento Rural Integrado de Trás-os-Montes (PDRITM) em 1982, e de vários Programas Integrados de Desenvolvimento Regional (PIDR), postos em prática entre 1985 e 1986.

O PDRITM constituiu um projeto de desenvolvimento regional na Região Demarcada do Douro, financiado pelo Banco Mundial através de um empréstimo ao governo português, com os objetivos de promover a modernização e a melhoria dos serviços agrícolas, o aumento dos rendimentos das explorações agrícolas familiares, a melhoria das condições de vida das populações da região, e a descentralização da administração pública. Neste sentido, o projeto era constituído por cinco componentes: (a) ampliação da área de regadio; (b) concessão de créditos (com recurso a juro bonificado, a agricultores e aos municípios da região); (c) criação de serviços agrícolas e de crédito agrícola e serviços de saúde; (d) apoio à investigação, estudos e projetos; (e) e apoio à formação profissional na área agrícola (Espada, 1991). Por outras palavras, o projeto integrava duas vertentes: a vertente não agrícola, para investimento público em equipamentos sociais (como centros de saúde), que integrava também a concessão de crédito aos municípios para a construção ou melhoria de redes de abastecimento de água e saneamento, de estradas e caminhos rurais ou pavimentação de ruas em aldeias, e de escolas do ensino básico; e a vertente agrícola, para investimento público na melhoria dos regadios tradicionais, construção de novos regadios coletivos e construção de salas de ordenha coletiva, e que incluía também a concessão de crédito aos agricultores para a modernização das suas explorações agrícolas, bem como outros financiamentos a realizar em explorações vitícolas da região (Espada, 1991; Portela e Rebelo, 1997). De acordo com a Resolução n.º 67/82 de 18 de Fevereiro⁴⁷¹, o projeto constituía, no âmbito do desenvolvimento regional, uma prioridade nacional do Governo, com os seguintes objetivos: i) concretizar uma política de fomento da produção agrícola, com vista a garantir a segurança dos abastecimentos e a minimizar o défice da balança comercial; ii) promover o processo de regionalização do continente, por forma a contribuir significativamente para prossecução de uma correção efetiva das assimetrias regionais.

⁴⁷¹ Publicada no D.R. Série I, n.º 91, de 20 de Abril de 1982.

Os PIDR são mencionados, pela primeira vez, no memorando sobre o *Plano e o Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central* (PIDDAC) para 1983, mas, de facto, é no capítulo de política regional da Lei das Grandes Opções do Plano para 1984⁴⁷² que surgem como instrumentos específicos de política. Concretamente, como instrumentos de política económica geograficamente diferenciados, com vista ao aproveitamento dos recursos endógenos de desenvolvimento, e à correção progressiva das disparidades regionais no acesso aos bens e serviços básicos e ao estabelecimento de acessibilidades. Opção esta posteriormente reiterada e reforçada no *Documento Base de Política de Desenvolvimento Regional e dos Meios e Instrumentos para a sua Execução*⁴⁷³, de 1984⁴⁷⁴, no qual os PIDR figuravam na categoria dos programas de investimento a serem definidos para zonas fora da faixa litoral desenvolvida⁴⁷⁵. Segundo o mesmo documento, os PIDR integrariam, além de projetos de infraestruturas agrícolas, industriais, de transportes e comunicações, ações de incentivo ao investimento e desenvolvimento do potencial endógeno, incluindo estudos e apoio técnico a empresas de pequena e média dimensão, criação de serviços comuns, formação profissional e medidas de incentivo financeiro. Entre 1985 e 1986, foram aprovados os PIDR para as seguintes regiões: Cova da Beira⁴⁷⁶; Baixo Mondego⁴⁷⁷; Nordeste Algarvio⁴⁷⁸; Zona Crítica Alentejana⁴⁷⁹; Norte Alentejano⁴⁸⁰; e Ria Formosa⁴⁸¹.

Em Setembro de 1985, e no âmbito da sua adesão à CEE, Portugal apresentava, à Comissão Europeia, o seu primeiro Programa de Desenvolvimento Regional para o período de 1986-1990 (posteriormente abreviado até 1988, devido à primeira grande reforma dos fundos

⁴⁷² Lei n.º 43/83 de 31 de Dezembro, publicada no D.R. Série I, n.º 301, de 31 de Dezembro de 1983.

⁴⁷³ Este documento «estabelecia, pela primeira vez, os objectivos da política regional no nosso país (aproveitamento pleno e produtivo dos recursos humanos locais, criação de uma estrutura espacial equilibrada, progressiva correcção das disparidades regionais e intra-regionais, fomento da acessibilidade inter e intra-regional), preconizava uma estratégia baseada na selectividade espacial e sectorial das actuações, dando prioridade ao reforço da base produtiva das regiões, diferenciava os problemas e as soluções a adoptar no interior e no litoral mais desenvolvido...» (Pires, 1998: 43).

⁴⁷⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/84 de 16 de Janeiro de 1984, publicada no D.R. Série I, n.º 75, de 29 de Março de 1984.

⁴⁷⁵ Além destes, o documento fazia ainda referência a programas sectoriais de desenvolvimento do Interior (nas áreas da agricultura, equipamentos sociais e transportes) e de reordenamento do litoral (nas áreas do ambiente, infraestruturas de transportes e reconversão industrial).

⁴⁷⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/85 de 23 de Maio, publicada no D.R. Série I, n.º 149, de 2 de Julho de 1985.

⁴⁷⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/85 de 23 de Maio, publicada no D.R. Série I, n.º 149, de 2 de Julho de 1985.

⁴⁷⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 31/85 de 23 de Maio, publicada no D.R. Série I, n.º 149, de 2 de Julho de 1985.

⁴⁷⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/85 de 23 de Maio, publicada no D.R. Série I, n.º 149, de 2 de Julho de 1985.

⁴⁸⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/86 de 13 de Março, publicada no D.R. Série I, n.º 79, de 5 de Abril de 1986.

⁴⁸¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/86 de 19 de Junho, publicada no D.R. Série I, n.º 178, de 5 de Agosto de 1986.

estruturais), por forma a poder candidatar-se ao financiamento do FEDER, logo a partir da data da sua adesão. De facto, e na sequência do regulamento que instituiu o FEDER em 1975⁴⁸², cada Estado-membro era obrigado à elaboração de um, ou mais, Planos de Desenvolvimento Regional (PDR), nos quais estabeleceria os objetivos e as ações de desenvolvimento a médio prazo das regiões ou conjuntos de zonas elegíveis ao Fundo. Adicionalmente, Portugal deveria criar um regime de auxílios de finalidade regional, que permitisse delimitar as regiões portuguesas elegíveis ao Fundo e viabilizasse o apoio deste a investimentos privados (Pires, 1998). Assim nascia o *Programa Nacional de Interesse Comunitário de Incentivos à Actividade Produtiva* (PNICIAP), apresentado pelo Governo português, à Comissão Europeia, para obter financiamento, ao abrigo do Regulamento do FEDER de 1984⁴⁸³. Segundo as disposições do regulamento (artigos 10.º a 12.º), os programas de interesse comunitário deveriam ser definidos a nível nacional, e contemplar um conjunto de ações coerentes e plurianuais, de acordo com os objetivos nacionais, com o propósito de favorecer a convergência das economias dos Estados-membros, através da redução das disparidades regionais. Traduzindo, deste modo, em compromissos operacionais as indicações contidas nos programas de desenvolvimento regional⁴⁸⁴.

O PNICIAP foi definido para o período compreendido entre 1988 e 1991, e integrava três sistemas de incentivos regionais: o Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo (SIFIT)⁴⁸⁵; o Sistema de Incentivos de Base Regional (SIBR)⁴⁸⁶; e o Sistema de Incentivos ao Potencial Endógeno (SIPE)⁴⁸⁷. Estes três incentivos constituíam regimes de auxílio ao investimento privado, cofinanciados pela Comunidade. Tinham por objetivo contribuir para o desenvolvimento equilibrado das regiões, sendo os dois primeiros especialmente vocacionados para apoiar as regiões menos desenvolvidas. O SIFIT, através da dinamização de empreendimentos de interesse para o turismo, e o SIBR, através do fomento da atividade industrial. Além do PNICIAP, apenas mais três programas foram, no período 1986/88, cofinanciados pelo FEDER no continente, os programas comunitários STAR e VALOREN, que, tal como o PNICIAP, eram também orientados para projetos de investimento produtivo, e a

⁴⁸² Regulamento CEE n.º 724/75 do Conselho de 18 de Março de 1975, publicado no JO L 73 de 21 de Março de 1975.

⁴⁸³ Transposto para o direito interno através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/86 de 24 de Abril de 1986, publicada no D.R. Série I, n.º 128, de 5 de Junho de 1986.

⁴⁸⁴ Regulamento CEE n.º 1787/84 do Conselho de 19 de Junho, publicado no JO L 169 de 28 de Junho de 1984.

⁴⁸⁵ Decreto-Lei n.º 420/87 de 31 de Dezembro, publicado no D.R. Série I, n.º 300, 10.º suplemento, de 31 de Dezembro de 1987.

⁴⁸⁶ Decreto-Lei n.º 15-A/88 de 18 de Janeiro, publicado no D.R. Série I, n.º 14, 2.º suplemento, de 18 de Janeiro de 1988.

⁴⁸⁷ Decreto-Lei n.º 15-B/88 de 18 de Janeiro, publicado no D.R. Série I, n.º 14, 2.º suplemento, de 18 de Janeiro de 1988.

Operação Integrada de Desenvolvimento (OID) do Norte Alentejano (Pires, 1998)⁴⁸⁸. A OID do Norte Alentejano abrangia 13 municípios da região⁴⁸⁹ e «*embora pecando por uma componente infra-estrutural demasiado forte em detrimento de acções mais orientadas para a dinamização da actividade económica, esta OID constituiu o primeiro exemplo válido de concretização de uma estratégia global susceptível de ajudar a ultrapassar os principais bloqueamentos ao desenvolvimento de uma região, para a qual contribuiriam conjuntamente os vários Fundos comunitários com vocação estrutural*» (Pires, 1998: 55).

No que concerne a PAC, a agricultura portuguesa enfrentou um processo adicional de ajustamentos, na medida em que apresentava níveis bastante baixos de produtividade e sofria de graves atrasos estruturais, por relação aos restantes Estados-membros. Foi neste sentido, que, na negociação da sua adesão, Portugal conseguiu obter financiamento através de um programa específico de desenvolvimento adaptado às condições estruturais particulares da agricultura portuguesa⁴⁹⁰. Este programa, denominado Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura em Portugal (PEDAP), foi instituído em 1985, através do Regulamento CEE n.º 3828/85 do Conselho de 20 de Dezembro de 1985⁴⁹¹, com os objetivos gerais de melhorar significativamente a situação estrutural do setor agrícola e a produção agrícola nas diversas regiões portuguesas, bem como de assegurar, simultaneamente, a conservação permanente dos recursos naturais da agricultura.

O programa foi transposto para o direito interno e regulamentado em 1987⁴⁹², constituindo a sua aplicação uma competência do então Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação⁴⁹³. De acordo com o Regulamento CEE n.º 3828/85, a execução do PEDAP devia ser realizada através de um ou vários programas específicos direccionados para a agricultura, que podiam abranger uma ou mais medidas e zonas geográficas. Neste sentido, foram aprovados vários programas regionalizáveis, a título de exemplo: o Programa Nacional de Caminhos Agrícolas e Rurais⁴⁹⁴; o Programa de Acção Florestal⁴⁹⁵; o Programa Nacional de

⁴⁸⁸ Apesar de a OID da Península de Setúbal ter sido apresentada sensivelmente na mesma altura que a OID do Norte Alentejano, só viria a ser aprovada pela Comissão em 1989, integrando o PDR 1989-1993.

⁴⁸⁹ Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Marvão, Monforte, Nisa, Portalegre e Sousel.

⁴⁹⁰ Conforme o artigo 253.º do Tratado de Adesão de Portugal à CEE, assinado a 12 de Junho de 1985; e o protocolo n.º 24 relativo às estruturas agrícolas em Portugal. Ambos publicados no JO L 302 de 15 de Novembro de 1985.

⁴⁹¹ Publicado no JO L 372 de 31 de Dezembro de 1985.

⁴⁹² Decreto-Lei n.º 96/87 de 4 de Março, publicado no D.R. Série I, n.º 52, de 4 de Março de 1987.

⁴⁹³ O PEDAP assentava num pacote financeiro de 700 milhões de euros, executável em dez anos, através do apoio, através do apoio estrutural a iniciativas quer públicas, quer privadas (Avillez, 2015).

⁴⁹⁴ Portaria n.º 249/87 de 31 de Março, referente às disposições do Programa Nacional de Caminhos Agrícolas e Rurais. Publicada no D.R. Série I, n.º 75, de 31 de Março de 1987.

⁴⁹⁵ Portaria n.º 258/87 de 1 de Abril, que estabelece as normas do Programa de Acção Florestal. Publicada no D.R. Série I, n.º 76, de 1 de Abril de 1987.

Olivicultura⁴⁹⁶; ou o Programa de Beneficiação dos Regadios Tradicionais Portugueses⁴⁹⁷. Cofinanciado pelo FEOGA – Secção Orientação, o PEDAP consistiu num quadro diversificado de intervenções estruturais para o setor agrícola, com particular incidência na melhoria das infraestruturas agrícolas e rurais, e na implementação da componente sócio-estrutural da PAC, mas sem menção direta ao desenvolvimento rural. Para além do PEDAP, durante este período, a agricultura portuguesa beneficiou ainda das medidas estruturais constantes do Regulamento CEE n.º 797/85 (adaptadas à situação do país através do Regulamento CEE n.º 1316/86 do Conselho de 22 de Abril de 1986⁴⁹⁸), e da Diretiva 268/75/CEE, ambas transpostas para o direito interno, respetivamente, em 1986⁴⁹⁹ e em 1987⁵⁰⁰.

Face à inexistência de programação agrícola de base regional, foram criados, em 1987, os Programas de Desenvolvimento Agrícola Regional (PDAR). No entanto, *«estes fracassaram na maioria dos objectivos propostos, devido a várias inconsistências, mas tiveram, pelo menos, o mérito de ensaiar metodologias de planeamento / ordenamento rural participado, ao ultrapassar os estreitos limites da agricultura e ao fazer surgir a figura da Comissão de Acompanhamento logo na fase de preparação, apontando o caminho profícuo da concertação permanente de interesses»* (Moreno, 2007: 136).

7.2 O primeiro Quadro Comunitário de Apoio

Conforme já referido no capítulo 5, o caminho para uma política de desenvolvimento para as áreas rurais da Europa começou a ser delineado, no AUE, ao nível da Política de Coesão, e Portugal não é exceção. Após a aprovação, em Dezembro de 1988, das Grandes Opções do Plano para o período 1989/92⁵⁰¹, o Governo português procedeu à elaboração do seu PDR para 1989/1993 (inicialmente previsto para 1992, mas depois alargado até 1993, em virtude do período de programação dos fundos estruturais). Tal como acontecera no período anterior, o PDR português abrangia a totalidade do território, e estabelecia, como objetivos fundamentais, a redução dos desníveis de desenvolvimento da economia portuguesa face à média comunitária (convergência real), e a correção dos desequilíbrios de desenvolvimento internos (coesão económica e social no plano interno) (MPAT, 1989a; Pires, 1998).

⁴⁹⁶ Portaria n.º 259/87 de 2 de Abril, sobre as disposições do Programa Nacional de Olivicultura. Publicada no D.R. Série I, n.º 77, de 2 de Abril de 1987.

⁴⁹⁷ Portaria n.º 260/87 de 2 de Abril, relativa às normas do Programa de Beneficiação dos Regadios Tradicionais Portugueses. Publicada no D.R. Série I, n.º 77, de 2 de Abril de 1987.

⁴⁹⁸ Regulamento que introduz condições específicas da aplicação em Portugal do Regulamento (CEE) n.º 797/85 relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas. Publicado no JO L 115 de 3 de Maio de 1986.

⁴⁹⁹ Decreto-Lei n.º 172-G/86 de 30 de Junho, publicado no D.R. Série I, n.º 147, de 30 de Junho de 1986.

⁵⁰⁰ Portaria n.º 170/87 de 11 de Março, publicada no D.R. Série I, n.º 58, de 11 de Março de 1987. Alterada pela Portaria n.º 377/88 de 11 de Junho, publicada no D.R. Série I, n.º 134, de 11 de Junho de 1988.

⁵⁰¹ Lei n.º 115/88 de 30 de Dezembro, publicada no D.R. Série I, n.º 301, de 30 de Dezembro de 1988.

O PDR encontrava-se centrado em três eixos prioritários de atuação e abrangia 65 intervenções operacionais, a maioria correspondendo a programas operacionais. Abrangia também regimes de incentivos nacionais, projetos de investimento, subvenções globais e assistência técnica. Incluía ainda os programas comunitários aprovados antes da reforma dos fundos estruturais, nomeadamente, o STAR, o VALOREN, o RESIDER e o RENAVAL (MPAT 1989a,b; Pires, 1998).

Os dois primeiros eixos subdividiam-se em dois sub-eixos, decompondo-se o Eixo 3 em três: Eixo 1: promover o aumento da eficiência do sistema produtivo, através da criação de infraestruturas económicas (A) e de apoio ao investimento produtivo (B); Eixo 2: preparar os recursos humanos para as necessidades do sistema produtivo, através do desenvolvimento da educação e da formação profissional (A) e da melhoria das infraestruturas de saúde e de desporto (B); e Eixo 3: assegurar a correção progressiva dos desequilíbrios internos, por via da reconversão produtiva regional (A), do aproveitamento dos potenciais de crescimento e do desenvolvimento local (B) e do ordenamento do território (C) (MPAT 1989a, b).

O PDR foi apresentado à Comissão Europeia, em Março de 1989, e, em Outubro desse ano, a Comissão aprovava, para o período 1989-1993, o primeiro Quadro Comunitário de Apoio⁵⁰² (QCA I) para o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões portuguesas menos desenvolvidas⁵⁰³. O PDR servia, assim, de base à negociação, entre os Estados-membros e a Comissão, dos apoios a serem concedidos no âmbito dos fundos estruturais, daí resultando o QCA. Este preconizava a estratégia de desenvolvimento e o apoio das intervenções estruturais comunitárias, traduzidos em programas operacionais sectoriais e regionais.

O QCA contemplava as regiões portuguesas abrangidas pelo Objetivo 1, que, conforme a figura que se apresenta mais abaixo, correspondia, neste período, à totalidade do território nacional⁵⁰⁴.

Em termos globais, o QCA I reteve a estratégia de desenvolvimento apresentada pelo Governo português no PDR, bem como a quase totalidade de intervenções operacionais inicialmente previstas⁵⁰⁵: *«A estratégia de desenvolvimento que orientou a programação e a aplicação do financiamento da União Europeia a Portugal entre 1989 e 1993 teve como prioridades preparar as regiões portuguesas para o grande mercado interno europeu e os recursos humanos para as necessidades do setor produtivo, e em especial, para as profundas alterações em perspetiva, através do aumento da produtividade e da criação de empregos de nível superior e mais bem remunerados,*

⁵⁰² É no âmbito do QCA que são definidos os objetivos prioritários, bem como os programas operacionais que cada um integra e que a Comunidade apoia através dos fundos estruturais.

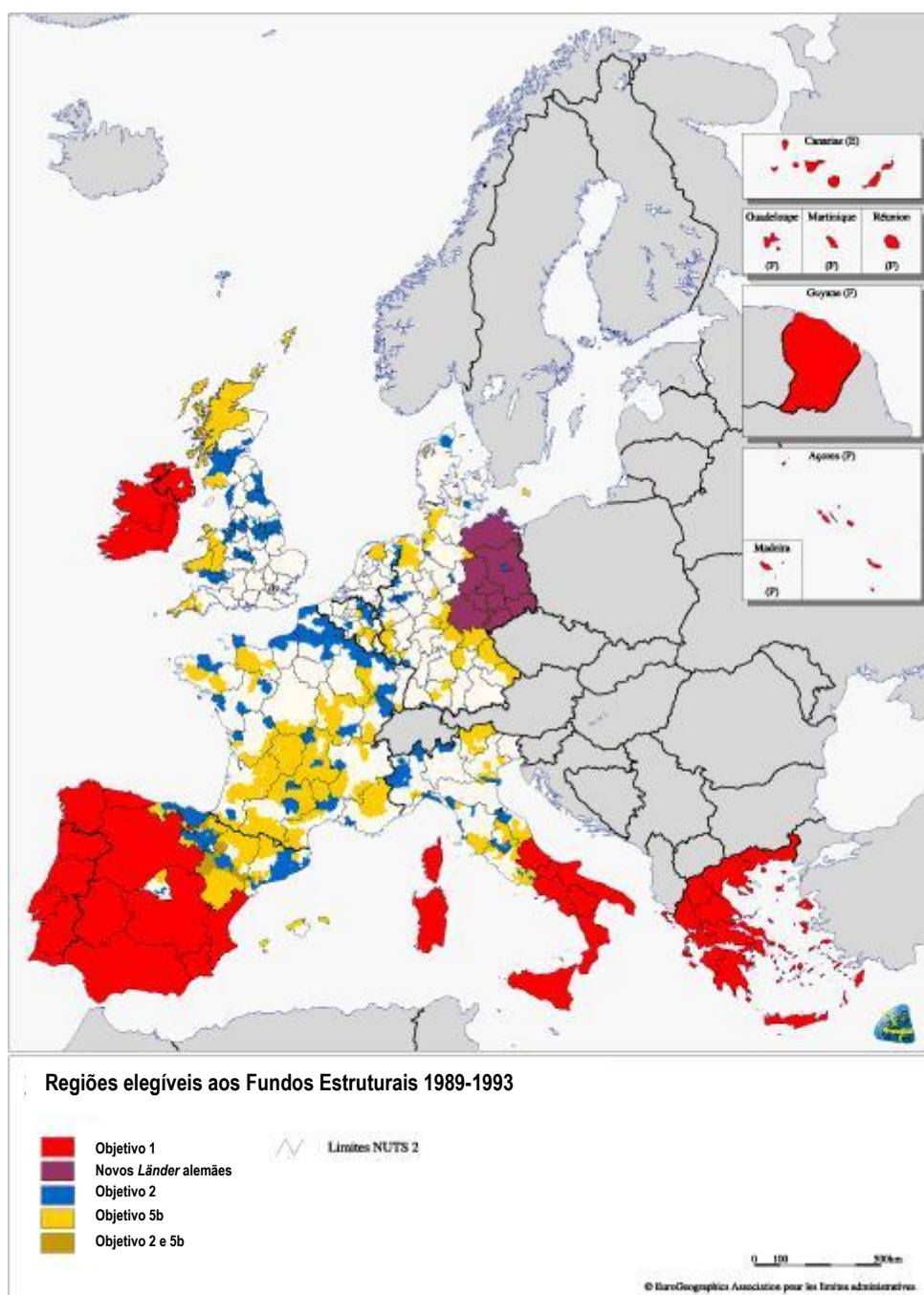
⁵⁰³ Decisão do Conselho 89/642/CEE de 31 de Outubro de 1989, publicada no JO L 370 de 19 de Dezembro de 1989.

⁵⁰⁴ Além de Portugal, também a Grécia e a Irlanda eram abrangidas na sua totalidade pelo Objetivo 1 (regiões cujo PIB médio *per capita* é inferior a 75% da média comunitária).

⁵⁰⁵ Das 65 intervenções operacionais, foram aprovadas 60.

evitando o aumento do desemprego. Deviam ainda ser considerados os princípios de promover o equilíbrio entre a abordagem regional e a abordagem sectorial da estratégia de desenvolvimento; de privilegiar o apoio ao investimento produtivo relativamente ao investimento em infraestruturas; de obter um maior equilíbrio entre as subvenções comunitárias e o recurso a empréstimos; de ter em conta o impacto económico previsível das diferentes ações selecionadas e da sua contribuição para a realização de outras políticas comunitárias e, finalmente, de valorizar e inserir na estratégia global de desenvolvimento as ações já em curso» (Augusto Mateus & Associados, 2013: 465-466).

Figura 34 – Mapa de elegibilidade QCA I 1989-1993



Fonte: http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=18&id_page=94.

Assim, no âmbito do Objetivo 1, foram definidos seis eixos prioritários que estruturavam as ações previstas: Eixo 1: Criação de infraestruturas económicas com impacto direto sobre o crescimento económico equilibrado. Eixo 2: Apoio ao investimento produtivo e às infraestruturas diretamente ligadas a esse investimento. Eixo 3: Desenvolvimento dos recursos humanos. Eixo 4: Promoção da competitividade da agricultura e desenvolvimento rural. Eixo 5: Reconversão e reestruturação industrial. Eixo 6: Desenvolvimento das potencialidades de crescimento das regiões e desenvolvimento local (CE, 1990b).

Os Objetivos 5a e 5b estavam integrados no Objetivo 1⁵⁰⁶, mais especificamente, nos Eixos 4 e 6. O Eixo 4 tinha como finalidade: a) a melhoria das condições de produção agrícola; b) o desenvolvimento dos recursos humanos no meio rural; c) a melhoria da eficácia das explorações agrícolas e a valorização da qualidade dos produtos; d) a reorientação e melhoria qualitativa da produção; e) e o apoio ao desenvolvimento rural. As intervenções operacionais do Eixo 4 incluíam o Programa Operacional de Melhoramento das Estruturas Vitivinícolas, o Programa Operacional de Acções Estruturantes de Desenvolvimento Rural, o PEDAP, bem como outras ações visando especificamente a reorientação/diversificação da produção e melhoramento da qualidade. No âmbito do Eixo 6, as ações previstas no Continente, tinham em vista a melhoria da qualidade e do nível de vida das regiões, através da valorização das potencialidades endógenas de desenvolvimento, por forma a fomentar o aumento da produtividade e a valorização dos recursos humanos e, desta forma, travar o movimento de concentração demográfica no litoral. Neste sentido, as intervenções operacionais deste eixo contemplavam, entre outros, os programas operacionais regionais, bem como a OID Norte Alentejano⁵⁰⁷ e uma subvenção global de apoio ao desenvolvimento local (CE, 1990b).

Em suma, as ações previstas no Eixo 4 tinham como objetivo reforçar o tecido económico e social das áreas rurais. As do Eixo 6, por seu turno, tinham por finalidade a criação de atividades não agrícolas, no sentido de proporcionar alternativas de rendimentos aos agricultores, e de readaptar a sua formação às necessidades das novas atividades implementadas em espaço rural. O Eixo 4 representou cerca de 6,6% da despesa pública total do QCA, destacando-se o PEDAP como o programa com mais apoio financeiro (cerca de 63,3% da despesa pública); o Eixo 6 (regiões do continente) representou cerca de 9,4% da despesa pública do QCA I⁵⁰⁸.

⁵⁰⁶ As ações previstas no âmbito dos Objetivos 3 e 4 foram definidas posteriormente (Pires, 1998), e destinavam-se a inserir os desempregados de longa duração e os jovens no mercado de trabalho.

⁵⁰⁷ A OID Península de Setúbal estava integrada no Eixo 5 “Reconversão e reestruturação industrial”.

⁵⁰⁸ Os cálculos apresentados têm por base os valores do plano de financiamento final do QCA I, apresentados por Pires (1998).

À medida que os programas de iniciativa comunitária, também eles cofinanciados pelos fundos estruturais, iam sendo aprovados pela Comissão, eram integrados no QCA⁵⁰⁹. Foi o caso do LEADER, que, na sua primeira edição, se destinava a apoiar as áreas rurais das regiões Objetivo 1 e 5b – mais concretamente, eram elegíveis as zonas rurais com uma população entre os 5.000 (no caso de áreas de muito fraca densidade populacional) e os 100.000 habitantes, e que correspondessem, na maioria dos casos, a territórios inferiores às NUTS 3.

As principais características do programa LEADER podem ser resumidas, da seguinte forma: uma abordagem baseada em áreas de dimensão limitada com uma identidade local reconhecível; participação ativa da população local, empresas, associações e autoridades, em todas as fases da sua implementação; criação de GAL que reúnam os intervenientes públicos e privados relevantes a nível local; planos de negócios, estratégias de desenvolvimento multisectoriais integradas e ações assentes em diagnósticos territoriais; criação de uma rede de GAL a nível europeu; apoio financeiro atribuído aos GAL através de uma subvenção global (EC, 1999).

O LEADER I tinha como objetivos, melhorar o potencial de desenvolvimento das áreas rurais; promover a aquisição de conhecimento sobre o desenvolvimento local; e promover a disseminação deste conhecimento a outras zonas rurais. O programa era constituído por sete medidas: (1) Apoio técnico ao desenvolvimento rural; (2) Formação profissional e ajudas à contratação; (3) Turismo em espaço rural; (4) PME, artesanato e serviços de apoio; (5) Valorização e comercialização de produtos locais (isto é, produtos da produção agrícola e silvícola e da pesca locais); (6) Outras medidas de desenvolvimento local; (7) Funcionamento dos GAL (EC, 1999).

Na sua primeira fase em Portugal, o programa deu origem à constituição de 20 GAL em território nacional⁵¹⁰, que correspondiam a 20 zonas de intervenção, distribuídas pelas diferentes regiões agrárias abrangidas pelas Direções-regionais de Agricultura. Em vários casos, os PDAR estiveram na origem da apresentação de candidatura ao LEADER I (Moreno, 2007). No que respeita ao financiamento, o total da despesa pública do LEADER I foi de 62,6 milhões de ecus (preços correntes de 1993), 83,1% dos quais financiados pelos três fundos estruturais, cabendo a maior fatia ao FEDER, que representou cerca de 54,2% das subvenções

⁵⁰⁹ Todos os programas de iniciativa comunitária, aprovados pela Comissão Europeia entre 1989 e 1993, tiveram aplicação em Portugal. Nomeadamente: INTERREG, REGIS, TELEMATIQUE, ENVIREG, RECHAR E STRIDE (em 1991); EUROFORM, NOW, HORIZON, PRISMA, REGEN E LEADER (em 1992); RETEX e KONVER (em 1993) (Pires, 1998).

⁵¹⁰ O papel inovador dos GAL foi mais importante em alguns países (Grécia, Portugal), do que noutros (França, Reino Unido, Dinamarca e Holanda), e contribuiu para a descentralização e capacitação do nível local, em particular para os parceiros públicos (EC, 1999).

comunitárias⁵¹¹. No entanto, e por comparação com as intervenções operacionais dos Eixos 4 e 6, a despesa pública do LEADER I apenas representou cerca de 0,4% do total da despesa pública do QCA I⁵¹².

7.3 O segundo Quadro Comunitário de Apoio

Em 1993, com a definição das Grandes Opções do Plano para o período 1994-1999⁵¹³, as opções estratégicas delineadas para o desenvolvimento do país tinham a finalidade de «Preparar Portugal para o século XXI», através de três vias: preparar Portugal para o novo contexto europeu; preparar Portugal para a competição numa economia global; e preparar Portugal para uma vida de qualidade. Traduziam-se em três grandes prioridades para o desenvolvimento do país: i) valorização dos recursos humanos, considerada a diretriz prioritária; ii) modernização do tecido produtivo; e iii) melhoramento das infraestruturas, definindo deste modo o enquadramento do PDR⁵¹⁴ (MPAT, 1993).

Comparando o PDR 1994-1999 com o PDR anterior, aquele manteve inalterada a estratégia de desenvolvimento do país, nomeadamente, atingir a convergência real entre as economias portuguesa e comunitária, e promover a coesão económica e social no plano interno. Era esperado que as intervenções nos três domínios prioritários (i, ii e iii) teriam efeitos positivos na redução das assimetrias regionais e na coesão social. Tal como se esperava que as intervenções ao nível da modernização do tecido produtivo e das infraestruturas (ii e iii) contribuíssem para uma melhoria da qualidade de vida e da qualidade do ambiente (CE, 1994b; MPAT, 1994d).

No que se refere à sua estrutura, o novo PDR assentava em quatro eixos de atuação: Eixo 1: Qualificar os recursos humanos e o emprego. Eixo 2: Reforçar os fatores de competitividade da economia. Eixo 3: Promover a qualidade de vida e a coesão social. Eixo 4: Fortalecer a base económica regional. No entanto, as alterações mais significativas foram a redução substancial do número de intervenções operacionais (de 60 para 16), e a adoção de uma nova lógica na sua construção, de acordo com o tipo de executores. Ou seja, as intervenções operacionais passaram a ser de âmbito nacional/sectorial ou de âmbito regional,

⁵¹¹ Os cálculos apresentados têm por base os valores do plano de financiamento final do QCA I, apresentados por Pires (1998).

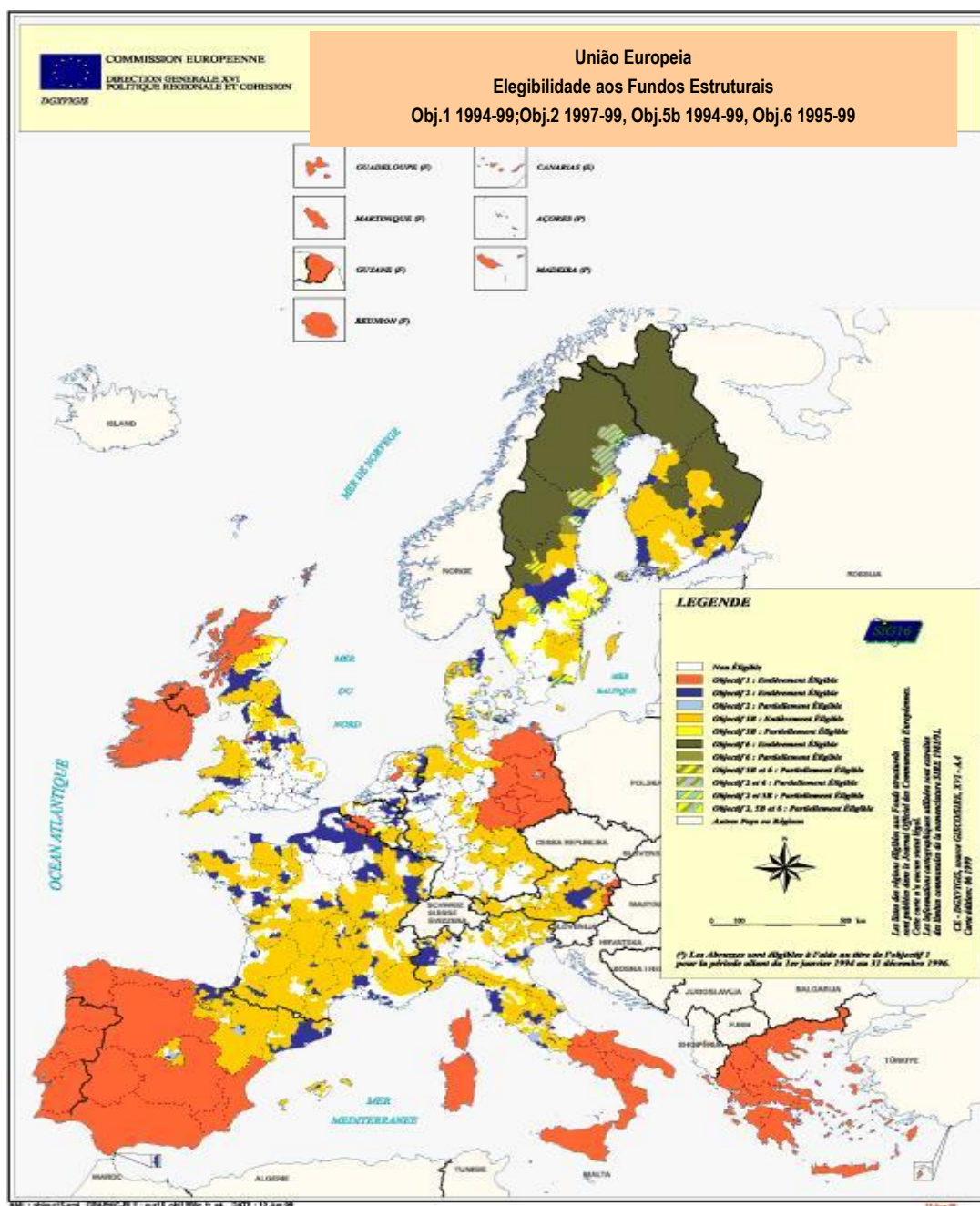
⁵¹² As regiões Objetivo 5b foram as que receberam mais financiamento no âmbito do LEADER I por comparação com os países que eram na sua totalidade ou maioritariamente Objetivo 1, como Itália e Portugal, que receberam mais financiamento ao abrigo dos restantes programas dos fundos estruturais (EC, 1999).

⁵¹³ Lei n.º 69/93 de 24 de Setembro, publicada no D.R. Série I, n.º 225, de 24 de Setembro de 1993.

⁵¹⁴ No âmbito do projeto «Preparar Portugal para o século XXI», além das opções estratégicas e do PDR, foi ainda elaborado um terceiro documento de análise económica e social. No fundo, tratava-se de uma análise de diagnóstico do país, tendo em conta as evoluções da última década (MPAT, 1994).

deixando de haver a possibilidade de intervenções operacionais mistas⁵¹⁵. Outra das novidades foi o alargamento do PDR a programas em setores ausentes, ou pouco relevantes, no QCA I, nomeadamente, nas áreas do ambiente, renovação urbana, saúde e exclusão social e mundo rural, que passaram a beneficiar de intervenções operacionais específicas (MPAT, 1993; 1994d; Pires, 1998).

Figura 35 – Mapa de elegibilidade QCA II 1994-1999



Fonte: http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=18&id_page=94.

⁵¹⁵ «Esta orientação, que veio a privilegiar a eficiência eventualmente em detrimento de alguma eficácia das actuações, conduziu ao desaparecimento formal das operações integradas de desenvolvimento, consideradas de implementação complexa e pouco conformes com o quadro administrativo português» (Pires, 1998: 163).

O PDR foi apresentado à Comissão em Julho de 1993, e, em Fevereiro de 1994, esta aprovava o segundo QCA para as intervenções estruturais comunitárias nas regiões portuguesas abrangidas pelo Objetivo 1, uma vez mais, e conforme a figura que se apresenta mais abaixo, a totalidade do território português⁵¹⁶:

«As grandes prioridades definidas para [este] período revelam uma grande preocupação com a melhoria dos acessos externos da economia, a acessibilidade entre regiões a nível interno e a mobilidade urbana, com o intuito de promover a competitividade internacional da economia. O desenvolvimento harmonioso do território, mediante a afirmação do litoral como área chave para a exploração da vocação euro-atlântica, o desenvolvimento do interior do país, por via do acesso mais facilitado às grandes áreas urbanas e da constituição de redes de cidades de média dimensão, e o desenvolvimento das Regiões Autónomas tendo por base a sua natureza e os seus recursos, emergiam também como grandes orientações a associar às intervenções» (Augusto Mateus & Associados, 2013: 468).

Os objetivos estratégicos e os eixos prioritários do PDR 1994-1999 foram mantidos no QCA II. Neste sentido, os quatro eixos abrangiam a totalidade das ações desenvolvidas ao abrigo dos cinco objetivos dos fundos estruturais, ao contrário do que acontecera no QCA I, no qual, e a par dos investimentos no âmbito do Objetivo 1, constavam, de forma separada, as ações incluídas nos Objetivos 3, 4 e 5a (Pires, 1998).

No que respeita aos domínios da Agricultura e Desenvolvimento rural aqui em análise, salienta-se os Eixos 2 “Reforçar os fatores de competitividade da economia” e 4 “Fortalecer a base económica regional”, ambos integrando intervenções operacionais direcionadas para a revitalização do tecido económico das áreas rurais, e dando, assim, continuidade à estratégia do QCA I. Concretamente, o Eixo 2, através do investimento em infraestruturas agrícolas e rurais e do apoio a explorações agrícolas, e o Eixo 4, através da integração de atividades não agrícolas em espaço rural e da melhoria das condições de atração das áreas rurais (CE, 1994b; MPAT, 1994d).

7.3.1 O Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal (PAMAF)

O Eixo 2 contemplava, entre outros, um programa operacional, designado Programa Operacional da Modernização do Tecido Económico (POMTE⁵¹⁷), estruturado em cinco subprogramas sectoriais, cada um destes por setor de atividade – Pesca⁵¹⁸, Indústria⁵¹⁹, Turismo⁵²⁰, Comércio e Serviços⁵²¹ e Agricultura. No que se refere à agricultura, o subprograma

⁵¹⁶ Decisão do Conselho 94/170/CE de 25 de Fevereiro de 1994, publicada no JO L 78 de 22 de Março de 1994.

⁵¹⁷ Aprovado pela Comissão em Março de 1994 (Decisão C(94) 464/3 de 4 de Março de 1994, não publicada no JO).

⁵¹⁸ Programa para o Desenvolvimento Económico do Sector das Pescas (PROPESCA).

⁵¹⁹ Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa (PEDIP II).

⁵²⁰ Programa Operacional Turismo e Património Cultural.

⁵²¹ Programa Operacional Comércio e Serviços.

foi operacionalizado através do Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal (PAMAF⁵²²), com vista, como o nome indica, à modernização da agricultura portuguesa e à sua adaptação à reforma da PAC de 1992, e visando objetivos específicos que consistiam em reforçar a competitividade do setor agrícola, promover a viabilização económica das explorações agrícolas, e preservar o ambiente e os recursos naturais (MPAT, 1994b).

O PAMAF foi cofinanciado pelo FEOGA – Secção Orientação e pelo FSE⁵²³. Estava organizado em sete medidas operacionais, cada uma destas, por sua vez, organizada em diversas ações (Tabela 19). A maioria das medidas foi apoiada pelo FEOGA, representando este 92,8% do financiamento comunitário no programa (DGDR, 2003).

Tabela 19 – Estrutura do PAMAF 1994-1999

Medida 1 – Infraestruturas Agrícolas (FEOGA-O)
Ação 1.1 – Beneficiação de regadios tradicionais e pequenos regadios
Ação 1.2 – Reabilitação de perímetros de rega
Ação 1.3 – Novos regadios coletivos
Ação 1.4 – Grandes regadios
Ação 1.5 – Caminhos
Ação 1.6 – Drenagem e conservação do solo
Ação 1.7 – Eletrificação
Ação 1.8 – Emparcelamento
Medida 2 – Apoio às Explorações Agrícolas (FEOGA-O)
Ação 2.1 – Melhoria da eficácia das estruturas agrícolas
Ação 2.2 – Reconversão, diversificação e reorientação da produção
Ação 2.3 – Ajustamento estrutural
Medida 3 – Florestas (FEOGA-O)
Ação 3.1 – Programa de Desenvolvimento Florestal
Ação 3.2 – Recolha de dados sobre a fileira florestal
Medida 4 – Investigação, Experimentação, Demonstração, Formação, Organização (FEOGA-O)
Ação 4.1 – Investigação, Experimentação e Demonstração (IED) *
Ação 4.2 – Formação: infraestruturas e equipamentos
Ação 4.3 – Organização e divulgação
Ação 4.4 – Estudos estratégicos*
* Projetos não regionalizáveis
Medida 5 – Transformação e Comercialização de Produtos Agrícolas e Silvícolas (FEOGA-O)
Ação 5.1 – Transformação e comercialização de produtos agrícolas e silvícolas
Ação 5.2 – Incentivo aos produtos tradicionais e regionais
Medida 6 – Formação e Educação (FSE)
Medida 7 – Assistência Técnica (FEOGA-O)
Medida 8 – Intempéries/97 (FEOGA-O)

Fonte: RCM n.º 61/94 de 7 de Julho e DGDR, 2000.

⁵²² Decreto-Lei n.º 150/94 de 25 de Maio, publicado no D.R. Série I, n.º 121, de 25 de Maio de 1994. Regulado pela RCM n.º 61/94 de 7 de Julho, publicada no D.R. Série I, n.º 176, 1.º suplemento, de 1 de Agosto de 1994.

⁵²³ Inicialmente estava contemplada uma pequena comparticipação do FEDER, numa medida relacionada com o combate aos incêndios florestais, mas que acabou por não ser executada (DGDR, 2003).

No que se refere à despesa pública programada do PAMAF, as medidas com maior taxa de aprovação foram as seguintes: a medida 2, “Apoio às explorações agrícolas” (42%), seguida da medida 1, “Infraestruturas agrícolas” (18%), da medida 5, “Transformação e comercialização de produtos agrícolas e silvícolas” (15%) e da medida 4, “Investigação, Experimentação, Demonstração, Formação, Organização” (13%) (DGDR, 2000). As três medidas com maior peso na despesa pública foram, por ordem decrescente, a medida 2 (35,6%), a medida 5 (26,9%) e a medida 1 (18,1%)⁵²⁴.

Para além das medidas constantes do PAMAF, foram ainda aplicadas as três medidas de acompanhamento da reforma da PAC de 1992⁵²⁵, transpostas para o direito interno em 1994⁵²⁶. O regime de ajudas às medidas florestais na agricultura estava incorporado no Programa de Desenvolvimento Florestal (ação 3.1). Os seus objetivos consistiam em fomentar a utilização alternativa de terras agrícolas, através da sua arborização para fins silvícolas, e fomentar o desenvolvimento de atividades florestais nas explorações agrícolas⁵²⁷.

O regime de ajudas à reforma antecipada na agricultura tinha por finalidade favorecer a cessação da atividade agrícola, antes da idade normal de reforma, através da concessão de apoios aos agricultores e assalariados agrícolas, proporcionando-lhes, deste modo, um rendimento adequado. Esta medida tinha como objetivos o rejuvenescimento do tecido empresarial agrícola, o redimensionamento (físico e económico) das explorações agrícolas, e a reafectação de terras libertadas para fins não agrícolas⁵²⁸.

O regime relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da proteção do ambiente e a preservação do espaço natural compreendia a concessão de ajudas para a proteção do ambiente, da paisagem e dos recursos naturais, por via da aplicação de um programa de medidas agroambientais, que será analisado no capítulo seguinte⁵²⁹.

⁵²⁴ Fonte: Estatísticas IFADAP – Agricultura 1994-1999 em http://www.ifap.min-agricultura.pt/portal/page/portal/ifap_publico/GC_estatisticas/GC_IFADAP#.VY2PY_IViko.

⁵²⁵ Regulamento CEE n.º 2079/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um regime comunitário de ajudas à reforma antecipada na agricultura; Regulamento CEE n.º 2080/92, do Conselho de 30 de Junho de 1992, que institui um regime comunitário de ajudas às medidas florestais na agricultura; e Regulamento CEE n.º 2078/92, do Conselho de 30 de Junho de 1992, relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da proteção do ambiente e a preservação do espaço natural.

⁵²⁶ Decreto-Lei 31/94 de 5 de Fevereiro, que estabelece as condições de aplicação dos Regulamentos CEE n.ºs 2078/92, 2079/92 e 2080/92. Publicado no D.R. Série I, n.º 30, de 5 de Fevereiro de 1994.

⁵²⁷ Regulamentado pela Portaria n.º 199/94 de 6 de Abril, publicada no D.R. Série I, n.º 80, de 6 de Abril de 1994.

⁵²⁸ Regulamentado pela Portaria n.º 854/94 de 22 de Setembro, publicada no D.R. Série I, n.º 220, de 22 de Setembro de 1994.

⁵²⁹ Regulamentado pela Portaria n.º 688/94 de 22 Julho, publicada no D.R. Série I, n.º 168, de 22 de Julho de 1994.

7.3.2 O Programa Operacional Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (PPDR)

No que se refere ao Eixo 4, os domínios de intervenção passavam: a) pela promoção do potencial de desenvolvimento regional (nomeadamente, através do apoio ao desenvolvimento local e rural, da criação de um sistema de incentivos regionais e de ações específicas de reequilíbrio regional); b) por intervenções específicas para cada uma das sete regiões portuguesas (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira); e c) pela criação de uma iniciativa de apoio ao investimento municipal.

Noutros termos, as intervenções deste eixo contemplavam um programa de incidência nacional, destinado a promover o potencial de desenvolvimento endógeno das regiões, sete programas operacionais regionais, e uma subvenção global de apoio ao investimento autárquico. Intervenções visando o reforço da base económica regional, através da concretização de infraestruturas de apoio ao setor económico (transportes, equipamentos) e de apoio às estruturas empresariais e aos agentes económicos das regiões abrangidas; a fixação das populações nas regiões menos desenvolvidas, por forma a evitar a desertificação do Interior do país e a excessiva concentração demográfica em torno das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto; e a melhoria das condições de vida destas populações, sobretudo em matéria de ambiente (CE, 1994b; MPAT, 1994c e 1994d).

O Programa Operacional Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (PPDR) 1994-1999, como foi designado, foi aprovado pela Comissão em Fevereiro de 1994⁵³⁰. Era cofinanciado pelo FEDER, pelo FSE e pelo FEOGA – Secção Orientação. O programa constituía uma inovação, na medida em que, e pela primeira vez, era proposto um programa de promoção do desenvolvimento de âmbito nacional, mas de gestão descentralizada, assente em ações de apoio ao desenvolvimento rural e local, em ajudas regionais, e em ações específicas de reequilíbrio regional. O PPDR tinha por principal objetivo a correção das assimetrias regionais, através da revitalização do mundo rural, do reforço duradouro da base empresarial das regiões do Interior, e da criação de ações estratégicas ou de dinamização que contribuíssem para mudar as condições estruturais de desenvolvimento regional (MPAT, 1994c). No que respeita à sua operacionalização, o Programa estava estruturado em 3 subprogramas e 10 Medidas, de acordo com a seguinte repartição (Tabela 20).

⁵³⁰ Decisão C(94) 382 de 25 de Fevereiro de 1994, não publicada no JO.

Tabela 20 – Estrutura do PPDR 1994-1999

Subprograma 1 – Iniciativas de Desenvolvimento Local
Medida 1 – Ações de Valorização das Produções Tradicionais (FEDER)
Medida 2 – Ações de Desenvolvimento Económico em Núcleos Rurais (FEOGA-O)
Medida 3 – Ações de Desenvolvimento Rural (FEDER)
Medida 4 – Apoio a Agentes e Associações de Desenvolvimento Local (FEDER)
Subprograma 2 – Incentivos Regionais e Locais
Medida 1 – Apoios à Criação de Emprego (FSE)
Medida 2 – Apoios ao Investimento (FEDER)
Subprograma 3 – Ações Específicas de Reequilíbrio
Medida 1 – Ações Piloto de Valorização do Potencial Endógeno (FEDER)
Medida 2 – Empreendimentos de Fins Múltiplos do Alqueva/Infraestruturas Primárias (Componente FEDER)
Medida 3 – Empreendimentos de Fins Múltiplos do Alqueva/Rede de Rega (Componente FEOGA)
Medida 4 – Assistência Técnica (FEDER)

Fonte: DGDR, 2002.

Os principais objetivos definidos para o Subprograma 1 distribuíam-se por três grandes domínios: valorização das produções tradicionais e dos bens patrimoniais; aumento dos níveis de rendimento das populações rurais e criação de emprego/manutenção da população ativa; e reanimação do tecido social. Das medidas operacionalizadas, destaca-se, a Medida 2, *Ações de Desenvolvimento Económico em Núcleos Rurais*, ligada à Medida 3 *Ações de Desenvolvimento Rural*, mais especificamente, no que se refere à recuperação de *Centros Rurais*⁵³¹. Esta intervenção constituiu uma experiência piloto de revitalização e diversificação económica, com o intuito de fixar as populações em meio rural e melhorar as suas condições de vida, dotando pequenos núcleos populacionais rurais, das cinco regiões NUTS 2, de infraestruturas de apoio à revitalização do tecido económico. No âmbito da Medida 3, salienta-se ainda o *Programa das Aldeias Históricas*, que tinha por objetivo a requalificação de dez aldeias localizadas no interior centro do país⁵³², com vista à sua recuperação e adaptação para fins turísticos e à instalação de atividades económicas ligadas ao turismo e ao pequeno comércio.

O Subprograma 2 visava contribuir para o reforço do potencial endógeno regional e local, através da dinamização de pequenos investimentos de iniciativa privada, com a finalidade principal de criar emprego. As intervenções mais emblemáticas foram as Iniciativas Locais de Emprego⁵³³ (ILE) – incluídas na Medida 1 *Apoios à criação de emprego* – o Sistema de

⁵³¹ Foram selecionados 45 Centros Rurais no continente distribuídos da seguinte forma: 15 no Norte, 12 no Centro, 4 em Lisboa e Vale do Tejo, 9 no Alentejo e 5 no Algarve.

⁵³² Almeida, Castelo Mendo, Castelo Novo, Castelo Rodrigo, Idanha-a-Velha, Linhares da Beira, Marialva, Monsanto, Piódão e Sortelha.

⁵³³ As ILE surgiram como um programa da OCDE em 1982, tendo sido adotadas pela UE em 1984 (Moreno, 2007). A sua regulamentação foi feita em Portugal pela primeira vez em 1986, através do Despacho Normativo n.º 46/86 de

Incentivos Regionais⁵³⁴ (SIR) e o Regime de Incentivos às Microempresas⁵³⁵ (RIME) – ambas incluídas na Medida 2 *Apoios ao Investimento*.

As ILE tinham por finalidade a criação direta de postos de trabalho para pessoas desempregadas, ou em risco de desemprego, em qualquer área ou setor de atividade considerado importante face às necessidades socioeconómicas da região onde se inseriam, visando potenciar as capacidades de iniciativa e conhecimentos técnicos dos beneficiários para a criação de autoemprego, e assim contribuir para o desenvolvimento local. Estas previam ainda, mecanismos de apoio técnico ao nível da formação e acompanhamento. O SIR tinha aplicação nas regiões do Interior e regiões do Litoral menos desenvolvidas⁵³⁶, e consistia num regime de auxílio, de um montante de investimento em capital fixo, dado às PME, ou agrupamento de PME, de determinados setores. Este apoio tinha por objetivo complementar, ou minimizar, os possíveis efeitos das políticas sectoriais nacionais, pelo que se articulava com os regimes de incentivos de natureza sectorial que cobriam todo o território nacional, designadamente, o PEDIP II, o PROCOM⁵³⁷ e o SIFIT (DGDR, 2002).

O RIME, como o próprio nome indica, tratava-se de um regime de auxílio a projetos promovidos por microempresas localizadas em qualquer região do país (embora a majoração fosse superior em áreas menos desenvolvidas), cuja atividade se inscrevesse em qualquer setor de atividade económica (exceto agricultura e pescas, setores estes com enquadramentos regulamentares específicos). Este apoio deveria proporcionar a criação líquida de emprego (salvo quando se tratavam, exclusivamente, de projetos de investimento não diretamente produtivos) e a criação de serviços de base, e para o desenvolvimento, local⁵³⁸.

O subprograma 3 pretendia criar iniciativas especiais de demonstração das potencialidades das iniciativas de desenvolvimento local, através da criação de projetos complementares de infraestruturas de interesse regional com uma zona de influência

4 de Junho, publicado no D.R. Série I, n.º 127, de 4 de Junho de 1896. Contudo, o regulamento que enquadra as ILE no PPDR é o Decreto-Lei n.º 34/95 de 11 de Fevereiro, publicado no D.R. Série I, n.º 36, de 11 de Fevereiro de 1995.

⁵³⁴ Decreto-Lei n.º 193/94 de 19 de Julho, publicado no D.R. Série I, n.º 165, de 19 de Julho de 1994.

⁵³⁵ O RIME foi regulamento pela primeira vez em 1986, pelo Decreto-Lei n.º 154/86 de 17 de Setembro. No entanto, o regulamento que enquadra o RIME no PPDR é o Decreto-Lei n.º 34/95 de 11 de Fevereiro, publicado no D.R. Série I, n.º 36, de 11 de Fevereiro de 1995.

⁵³⁶ A sua delimitação territorial foi feita a partir da aplicação de uma metodologia baseada na construção de um índice sintético de desenvolvimento a nível concelhio, construído sobre os valores de um conjunto de 21 variáveis que pretendiam traduzir quatro aspetos essenciais do desenvolvimento socioeconómico: a estrutura do povoamento, as condições de vida das populações, o sistema produtivo e as acessibilidades (DGDR, 2002).

⁵³⁷ Programa de Apoio à Modernização do Comércio, inserido no Programa Operacional Comércio e Serviços.

⁵³⁸ «Em finais de 1996, após uma primeira série de alterações (RIME II), alarga-se o âmbito do apoio e descentralizam-se algumas componentes da gestão, dada a considerável pressão (avolumar de projectos) dos promotores mais informados e interessados nas condições vantajosas e inexistentes até então. A criação directa de postos de trabalho, a organização, modernização e desenvolvimento da produção de base local, do comércio e dos serviços (inclusivamente os “de proximidade”), são objectivos essenciais estabelecidos. O sucesso na procura foi tal que o governo, no início de 1998, ao não poder reforçar os meios afectos ao programa, teve de introduzir maior selectividade, «reservando este regime para apoiar actividades com maior relevância a nível local e que não estejam cobertas por outros tipos de apoio» (RCM nº 51/98)» (Moreno, 2007: 179).

relativamente vasta. Deste programa, salienta-se a Medida 1, *Ações Piloto de Valorização do Potencial Endógeno*⁵³⁹, que veio substituir as OID e tinha por objetivo o lançamento de iniciativas de desenvolvimento local, assentes na valorização das potencialidades paisagísticas, culturais, ambientais e turísticas das regiões abrangidas. Neste âmbito, foram lançadas quatro ações: o Programa de Acções Específicas para o Douro (PRODOURO); a Acção de Valorização do Norte Alentejano (AVNA); o Programa de Desenvolvimento Integrado do Vale do Côa (PROCÔA); e a Acção de Valorização do Baixo Guadiana (ODIANA).

No que diz respeito ao financiamento, o PPDR foi maioritariamente cofinanciado pelo FEDER, cuja taxa de execução foi de 97% (DGDR, 2003). Salienta-se o Subprograma 2 (Incentivos Regionais e Locais) como o que mais contribuiu para a execução do programa, representando 60,5% da despesa pública total do programa. O Subprograma 3 (Ações Específicas de Reequilíbrio) representou cerca de 22,6%, e o Subprograma 1 (Iniciativas de Desenvolvimento Local) 16,9%. As medidas que receberam mais apoio do FEDER foram, por ordem decrescente, a medida 2 do Subprograma 2 (60,5%), a medida 1 do Subprograma 3 (21%), e a medida 3 do Subprograma 2 (16,4%)⁵⁴⁰. A comparticipação do FEOGA-O nas “Ações de Desenvolvimento Económico em Núcleos Rurais” representava, em 2000, 4,6% do PPDR⁵⁴¹.

7.3.3 O Programa LEADER II

Para além dos programas operacionais inseridos nos Eixos 2 e 4, foram também aprovados, durante o período de 1994-1999, doze programas de iniciativa comunitária⁵⁴², entre eles o programa LEADER II. À semelhança do LEADER I, o LEADER II continuou a apoiar as áreas rurais com população compreendida entre os 5.000 e os 100.000 habitantes. A diferença entre ambos reside no alargamento do apoio, a partir de 1995, às regiões Objetivo 6 (a juntar às regiões Objetivo 1 e 5b), e a possibilidade de afetação de 10% dos fundos, nas regiões Objetivo 5b, a áreas rurais contíguas, não elegíveis.

O LEADER II tinha por finalidade *«suscitar operações inovadoras promovidas por agentes locais, públicos e privados, em todos os sectores de actividade do meio rural, divulgar as experiências concretas em toda a Comunidade e ajudar os agentes rurais de diferentes Estados-membros que o desejem a inspirar-se nos resultados obtidos por outros territórios e a realizar em comum determinados*

⁵³⁹ O Subprograma 3 era, inicialmente, composto por quatro medidas. No entanto, as medidas 2 e 3 foram retiradas do PPDR e passaram a constituir um programa operacional próprio, o Programa Específico de Desenvolvimento Integrado da Zona do Alqueva (PEDIZA) (DGDR, 2002).

⁵⁴⁰ Cálculos realizados a partir de DGDR, 2003.

⁵⁴¹ Cálculos feitos a partir de DGDR, 2000.

⁵⁴² As intervenções operacionais inicialmente previstas no QCAII foram posteriormente complementadas pelos programas de iniciativa comunitária INTERREG II, REGIS II, RESIDER II, PESCA, RECHAR II, EMPREGO, RETEX, LEADER II, ADAPT, PME, KONVER II e URBAN (Pires, 1998).

projectos»⁵⁴³. Estava organizado em quatro áreas: a) Aquisição de competências; b) Programas de inovação rural; c) Cooperação transnacional (facultativo); d) Colocação em rede. A partir destas quatro áreas de intervenção, cada Estado-membro estabeleceria as respetivas subáreas, permitindo que o Programa se ajustasse à realidade do seu país.

Em Portugal, as subáreas definidas foram as seguintes (Tabela 21):

Tabela 21 – Estrutura do LEADER II (1994-1999)

a) Aquisição de competências (FEDER e FEOGA)
b) Programas de Inovação Rural (FEDER, FEOGA e FSE)
b1) Grupos de Desenvolvimento Local
1. Apoio técnico ao desenvolvimento rural
2. Formação profissional especial e ajudas à contratação
3. Apoio à diversificação de atividades económicas
3.1. Turismo em meio rural
3.2. Artesanato
3.3. Modernização empresarial de PME
3.4. Outros
4. Valorização e comercialização da produção agrícola, silvícola e da pesca local
4.1. Espécies animais autóctones
4.2. Variedades vegetais nacionais
4.3. Produção da agroindústria familiar
4.4. Outros
5. Preservação e valorização do ambiente natural e da qualidade de vida
6. Ações em cooperação
6.1. Nacional
6.2. Transnacional
7. Outros
8. Funcionamento dos GAL
8.1. Remuneração à mão-de-obra
8.2. Despesas de funcionamento
8.3. Equipamento
8.4. Estudos
b2) Outros atores coletivos
c) Cooperação transnacional (FEDER e FEOGA)
d) Rede Europeia de Desenvolvimento Rural - Acompanhamento e avaliação (FEDER e FEOGA)

Fonte: IDReHa (s/d).

O LEADER II implicou 48 zonas de intervenção, ou GAL, distribuídas pelas regiões agrárias da responsabilidade das Direções-Regionais de Agricultura, o que significou o

⁵⁴³ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 94/C 180/12, publicada no JO C 180 de 1 de Julho de 1994, p. 49.

alargamento da área geográfica de intervenção e da população abrangida pelo programa. Concretamente, a influência do LEADER passou de cerca de 36% do território nacional para 86% (IDRHa, s/d), duplicando o número de freguesias incluídas (de 1450 para 2914), bem como a população nacional abrangida, que passou de 14,3% para 32,6%, incluindo as Regiões Autónomas (Moreno, 2007).

A área de intervenção que apresentou maior despesa pública foi a b1) (97,9%), e, dentro desta, as subáreas 3, 5 e 4, representando, respetivamente, 38,3%, 18,8% e 12,5%, do total⁵⁴⁴.

7.4 O terceiro Quadro Comunitário de Apoio

Em finais dos anos 90, mais precisamente, em 1998, e no quadro das negociações no âmbito da *Agenda 2000*, Portugal deu início a um novo processo de planeamento com vista à preparação do novo ciclo de programação 2000-2006. Fundava-se em três documentos de enquadramento do terceiro QCA: as Grandes Opções do Plano 2000-2003⁵⁴⁵, o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES), e o PDR.

Em termos latos, o PNDES era um documento de diagnóstico da situação económica e social de Portugal. O relatório fazia um enquadramento do país, não só no contexto europeu e internacional, mas também ao nível interno no que respeita as diferentes regiões. Fazia ainda um balanço da aplicação do QCA II, e apresentava uma visão estratégica do que deviam ser as grandes prioridades de desenvolvimento do país, a médio prazo (cf. MPAT, 1999).

O PDR, com um alcance mais restrito do que o PNDES, refletia algumas das principais linhas orientadoras do EDEC e da *Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego*. Neste sentido, as prioridades estratégicas do plano assentavam na promoção da coesão económica e social, na coerência entre o crescimento económico, a coesão social e a proteção do ambiente, e no equilíbrio do desenvolvimento territorial. Tais prioridades traduziam-se nos seguintes eixos prioritários de intervenção: Eixo 1 – Elevar o nível qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social; Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direção às atividades do futuro; Eixo 3 – Afirmar a valia do território e da posição geoeconómica do país; e Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional (MP, 1999a).

Uma das novidades do PDR 2000-2006 foi a inclusão de três prioridades comunitárias transversais a todo o plano (nomeadamente, o ambiente, a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens, e a sociedade de informação), dimensões estruturantes dos vários

⁵⁴⁴ Cálculos efetuados a partir de IDRHa (s/d).

⁵⁴⁵ Lei n.º 3-A/2000 de 4 de Abril, publicada no D.R. Série I, n.º 80, de 4 de Abril de 2000.

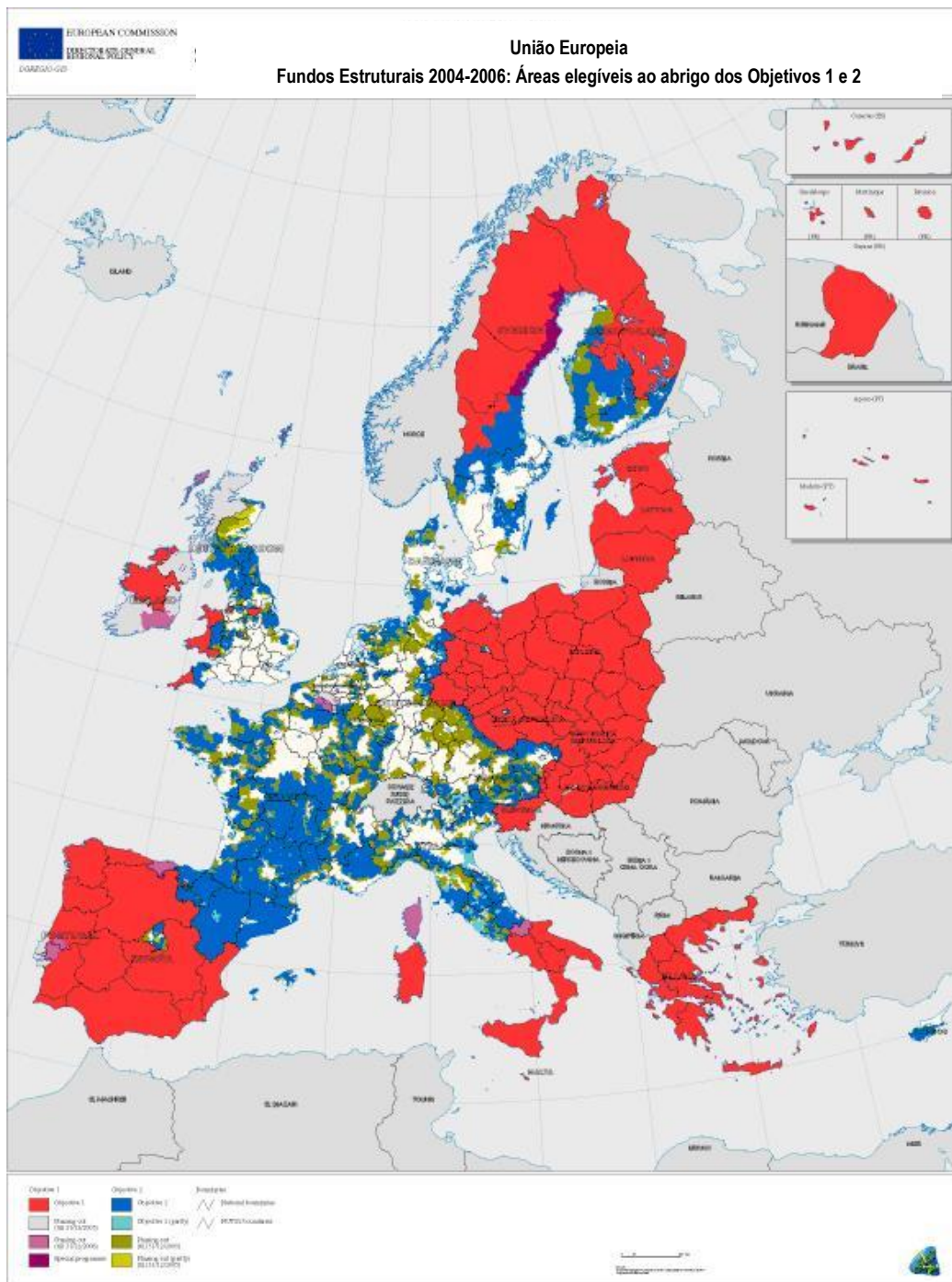
instrumentos de programação, através da sua integração na estratégia de desenvolvimento territorial e nas políticas sectoriais. No entanto, as alterações mais significativas verificaram-se ao nível das intervenções operacionais regionais do Continente, mais precisamente no que se refere ao seu modelo institucional e organizativo. Neste sentido, além dos apoios a investimentos de interesse municipal ou intermunicipal (i), os programas regionais passaram também a incluir as Ações integradas de Base Territorial (ii), de âmbito regional ou sub-regional, e intervenções da Administração Central desconcentradas regionalmente (iii). As duas primeiras (i e ii), com aplicação nas cinco regiões NUTS 2 do Continente, e as últimas (ii e iii) programadas e concretizadas de forma regionalmente diferenciada, de acordo com as prioridades estratégicas do PDR (MP, 1999a). O maior peso concedido às regiões na gestão dos fundos estruturais envolveu ainda a plena consideração da autonomia regional dos Açores e da Madeira, concebendo-se, para estas regiões, programas integrados e autónomos (Augusto Mateus & Associados, 2013).

O PDR português foi apresentado à Comissão Europeia em Outubro de 1999. Em Março de 2000, foi aprovado o terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA III) para Portugal, para o período 2000-2006⁵⁴⁶. No QCA III, conforme a figura apresentada abaixo, todas as regiões portuguesas foram, à semelhança do que aconteceu nos períodos anteriores, consideradas regiões Objetivo 1. No entanto, a região de Lisboa e Vale do Tejo foi incluída num regime transitório, ao abrigo do Objetivo 1, até 2005/2006⁵⁴⁷, uma vez que já ultrapassara o limite de 75% do PIB *per capita* médio da UE. Este regime transitório implicou uma redução progressiva dos fundos estruturais enquanto região menos desenvolvida.

⁵⁴⁶ Decisão do Conselho 2002/554/CE (notificada com o número C(2000) 762) de 30 de Março de 2000, publicada no JO L 186 de 15 de Julho de 2002.

⁵⁴⁷ Mais especificamente as regiões NUTS 3 Grande Lisboa, Oeste e Península de Setúbal até 2005 e as regiões Lezíria do Tejo e Médio Tejo até 2006.

Figura 36 – Mapa de elegibilidade QCA III 2004-2006



Fonte: http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=18&id_page=94.

«Entre 2000 e 2006, a programação e a aplicação dos fundos estruturais em Portugal teve como objetivo recuperar o atraso do país através do acréscimo da produtividade, considerando três domínios prioritários de intervenção: a valorização do potencial humano, para recuperar o atraso relativo do país em matéria de educação e formação e afirmar os fatores de competitividade da economia, especialmente com vista à criação e consolidação da sociedade do conhecimento; o apoio à atividade produtiva, para reordenamento estrutural da economia, modernização do sistema científico, e

tecnológico, e melhoria das infraestruturas económicas de base, preservando o ambiente; a estruturação do território, valorizando o seu ordenamento, o ambiente e a posição geoestratégica de Portugal, como primeira plataforma atlântica da Europa, e impondo uma estreita coordenação entre as intervenções destinadas a reforçar as infraestruturas básicas do país e o desenvolvimento equilibrado das regiões» (Augusto Mateus & Associados, 2013: 469).

Noutros termos, os quatro eixos prioritários definidos no âmbito do PDR e mantidos no QCA correspondem às três dimensões políticas da coesão:

- Coesão social, associada ao Eixo 1, “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social”;
- Coesão económica, associada ao Eixo 2, “Alterar o perfil produtivo em direção às atividades do futuro”;
- Coesão territorial, associada ao Eixo 3, “Afirmar a valia do território e da posição geoeconómica do país” e ao Eixo 4, “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional”.

No que concerne os instrumentos de política nos domínios da agricultura e desenvolvimento rural, no âmbito do objetivo estratégico, definido no PDR, de “promover uma agricultura competitiva em aliança com o desenvolvimento rural sustentável”, este objetivo seria concretizado através dos Eixos 2 e 4; o Eixo 2, “Alterar o perfil produtivo em direção às atividades do futuro”, através do Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural (Programa AGRO); e o Eixo 4, “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional”, através da Medida *Agricultura e Desenvolvimento Rural* dos Programas Operacionais Regionais (Medida AGRIS). Estes dois instrumentos seriam ainda complementados pelo Plano de Desenvolvimento Rural (RURIS), pelo quadro regulamentar e apoios das OCM⁵⁴⁸, e pelo programa de iniciativa comunitária LEADER+ (MP, 1999a e 1999b).

De facto, neste ciclo de programação, houve uma tentativa de fazer convergir e criar sinergias entre as várias intervenções operacionais que incidiam sobre o espaço rural, para que todas prosseguissem o mesmo objetivo geral – fomentar uma sólida aliança entre a agricultura, enquanto atividade produtiva moderna e competitiva, e o desenvolvimento sustentável das áreas rurais nas vertentes ambiental, económica e social – traduzido em diferentes objetivos específicos, alguns dos quais comuns aos diferentes instrumentos, com maior ou menor intensidade, conforme a tabela apresentada abaixo.

⁵⁴⁸ AS OCM estavam enquadradas no RPU (1.º Pilar da PAC) e eram pagas diretamente pelo FEOGA-Garantia. Em conjunto com o regime de ecocondicionalidade e fitossanidade constituíam um instrumento decisivo para a manutenção da atividade agro-rural (Covas, 2007).

Tabela 22 – Instrumentos de Política para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural no QCA III

Objectivos Específicos	Instrumentos de Política				
	AGRO	AGRIS	RURIS	LEADER+	O.C.M.
1. Reforçar a competitividade económica das atividades e fileiras produtivas agroflorestais, salvaguardando os valores ambientais e a coesão económica e social;					
2. Incentivar à multifuncionalidade das explorações agrícolas, compensando-as pela prestação de serviços de carácter agroambiental, ou outros de interesse coletivo, e contribuindo para a sua diversificação interna e viabilidade económica;					
3. Promover a qualidade e a inovação da produção agroflorestal e agrorural, com o objetivo de obter um crescimento sustentado da produtividade, e responder, de forma eficaz, às exigências dos consumidores em matéria de qualidade e segurança alimentares;					
4. Valorizar o potencial específico dos diversos territórios rurais e apoiar o seu desenvolvimento e diversificação económica;					
5. Melhorar as condições de vida e de trabalho dos agricultores e das populações rurais, através do seu rejuvenescimento e qualificação, promovendo o emprego, a igualdade de oportunidades, a defesa dos rendimentos e o acesso aos serviços essenciais ao desenvolvimento humano;					
6. Reforçar a organização, associação e iniciativa dos agricultores, e dos demais agentes de desenvolvimento rural, aos níveis socioeconómico e socioprofissional, considerando-os protagonistas e parceiros de primeira importância na definição e concretização da nova estratégia de desenvolvimento.					

Legenda		Sem efeitos diretos
		com efeitos pequenos
		com efeitos médios
		com efeitos elevados

Fonte: Adaptado de MAOTDR, 2005.

Pretendia-se, assim, assegurar a coerência externa do AGRO, AGRIS e RURIS, que era também garantida pelo facto de as três intervenções serem enquadradas pelo Regulamento CE n.º 1257/99. O Programa AGRO e a Medida AGRIS contemplavam as medidas de desenvolvimento rural correspondentes às medidas estruturais agrícolas (investimento nas explorações agrícolas, instalação de jovens agricultores, formação profissional dos agricultores, apoio à transformação e comercialização de produtos agrícolas, silvicultura e promoção da adaptação e desenvolvimento das zonas rurais), que eram cofinanciadas pelo FEOGA-Orientação, em articulação com o FEDER e o FSE. O RURIS abrangia as medidas de desenvolvimento rural correspondentes às medidas de acompanhamento da PAC (Reforma Antecipada, Florestação de Terras Agrícolas, Medidas Agroambientais e Indeminizações Compensatórias), que eram cofinanciadas pelo FEOGA-Garantia. Noutros termos, o AGRO inscrevia-se numa lógica de modernização económica, enquanto a medida AGRIS, tal como o LEADER+, representava uma lógica de diversificação/manutenção do tecido social dos territórios; o RURIS, para além de atuar numa lógica de conservação e manutenção dos recursos naturais, atuava também numa lógica de complemento dos rendimentos dos agricultores (Covas, 2007).

7.4.1 O Programa AGRO

Aprovado pela Comissão em Outubro de 2000⁵⁴⁹, o Programa AGRO, encontrava-se estruturado em dois eixos de intervenção – melhoria da competitividade agroflorestal e sustentabilidade rural, e reforço do potencial humano e dos serviços à agricultura e zonas rurais – traduzidos em dez medidas operacionais, e três medidas destinadas à assistência técnica ao programa (Tabela 23). O Eixo 1 abrangia as medidas associadas aos sistemas de incentivo às atividades agrícola e silvícola, o Eixo 2 concentrava as medidas referentes aos recursos humanos.

⁵⁴⁹ Decisão C(2000) 2878 de 30 de Outubro de 2000, não publicada no *JO*.

Tabela 23 – Estrutura do Programa AGRO 2000-2006

Eixo 1 - Melhoria da competitividade agroflorestal e a sustentabilidade rural (FEOGA – O)
Medida 1 – Modernização, reconversão e diversificação das Explorações Ação 1.1. Apoio à instalação de jovens agricultores Ação 1.2. Apoio ao Investimento nas explorações agrícolas Ação 1.3 Ações inovadoras de desenvolvimento e melhoria de infraestruturas de suporte ao desenvolvimento da agricultura Ação 1.4. Apoio a ações promotoras de eficiência energética no âmbito das explorações agrícolas Medida 2 – Transformação e comercialização de produtos agrícolas Medida 3 – Desenvolvimento sustentável das florestas Ação 3.1. Apoio à silvicultura Ação 3.2 Restabelecimento do potencial de produção silvícola Ação 3.3. Apoio à produção de plantas e sementes Ação 3.4. Colheita, transformação e comercialização de cortiça Ação 3.5. Exploração florestal, comercialização e transformação de material lenhoso e de gema de pinheiro Ação 3.6. Promoção de novos mercados e qualificação dos produtos florestais Medida 4 – Gestão e infraestruturas hidroagrícolas Medida 5 – Prevenção e restabelecimento do potencial de produção agrícola Medida 6 – Engenharia financeira
Eixo 2 - Reforço do potencial humano e dos serviços à agricultura e zonas rurais
Medida 7 – Formação profissional (FSE) Ação 7.1. Qualificação e reorientação profissional Ação 7.2. Formação de formadores e quadros técnicos e científicos Ação 7.3. Sistema de formação Medida 8 – Desenvolvimento tecnológico e demonstração (FEOGA-O) Ação 8.1 Desenvolvimento experimental e demonstração Ação 8.2. Redução do risco e dos impactes ambientais na aplicação de produtos fitofarmacêuticos Medida 9 – Infraestruturas formativas e tecnológicas (FEDER) Ação 9.1. Infraestruturas e equipamentos de desenvolvimento tecnológico e experimentação Ação 9.2 Requalificação das estruturas formativas Medida 10 – Serviços agro-rurais especializados (FEOGA-O) Assistência Técnica Medida 11 – Assistência técnica FEOGA-Orientação Medida 12 – Assistência técnica FSE Medida 13 – Assistência técnica FEDER

Fonte: DGDR, 2010.

Em termos de execução financeira, o Eixo 1 representou 86,2% do total da despesa pública do AGRO, o Eixo 2 12,2%, e a Assistência Técnica 1,5%. No que concerne o apoio dos fundos comunitários ao Programa, salienta-se o peso do FEOGA-Orientação (90,7%). O FSE e o FEDER representaram, respetivamente, 7,5% e 1,8% das subvenções comunitárias (DGDR, 2010). Quanto à repartição da despesa pública por medida, a medida mais apoiada no âmbito do Eixo 1 foi a medida 1, “Modernização, reconversão e diversificação das Explorações”

(42,2%), que foi, igualmente, a medida mais apoiada no total do programa (36,4%). A segunda medida mais apoiada no Eixo 1 foi a medida 2, “Transformação e comercialização de produtos agrícolas”, representando cerca de 21% de despesa pública. No Eixo 2, as medidas com maior peso na despesa pública foram as medidas 7, “Formação profissional” (55,7%), e 8, “Desenvolvimento tecnológico e demonstração” (20,1%)⁵⁵⁰.

Analisando o peso do AGRO na execução global do QCA III, o Programa representava, em 2007, 30% da despesa pública total do Eixo 2, “Alterar o perfil produtivo em direção às atividades do futuro” (IFDR, 2008)⁵⁵¹.

7.4.2 A Medida AGRIS

A Medida AGRIS estava intimamente ligada ao Programa AGRO, quer nos objetivos, quer em termos de aplicação instrumental⁵⁵², pois era constituída por ações complementares às que integravam o AGRO, pretendendo-se que os seus impactos fossem convergentes (v. Tabela 22). Esta complementaridade era visível ao nível do conteúdo das medidas⁵⁵³. A Medida AGRIS dava, todavia, primazia a uma abordagem territorial integrada da política agrícola e de desenvolvimento rural. Mais especificamente, cada um dos cinco programas operacionais regionais do Continente contemplava esta medida de âmbito sectorial (medida 3.11), mas gerida de forma descentralizada, com o objetivo de apoiar ações relacionadas com atividades agrícolas e a sua reconversão, e com atividades rurais. Em termos regulamentares, as ações e sub-ações previstas (Tabela 24), no âmbito da Medida AGRIS, enquadravam-se, principalmente, no artigo 33.º do Regulamento CE n.º 1257/99, respeitante à promoção da adaptação e do desenvolvimento das zonas rurais. Assumiam um carácter subsidiário, relativamente ao apoio concedido pelos restantes artigos, e, em alguns casos, ao financiamento do FEDER, noutras medidas e intervenções operacionais.

⁵⁵⁰ Cálculos realizados a partir dos valores apresentados por DGDR, 2010.

⁵⁵¹ O PRIME (economia) representava 66%, e o POMARE (pescas) 4% da despesa pública do Eixo 2.

⁵⁵² Ambas as intervenções operacionais eram reguladas pelo Decreto-Lei n.º 163-A/2000 de 27 de Julho, publicado no D.R. Série I, n.º 172, 1.º suplemento, de 27 de Julho de 2000, Decreto que estabelecia as regras gerais de aplicação do Programa Agro, bem como da Medida AGRIS, dos programas operacionais de âmbito regional do QCA III.

⁵⁵³ A complementaridade entre as medidas do Programa Agro e as ações da Medida AGRIS era garantida, nomeadamente, no âmbito da Medida 2, da Medida 3.2, da Medida 4 e da Medida 10, as quais tinham componentes com base jurídica comum com a Ação 8 da Medida AGRIS (MAOTDR, 2005).

Tabela 24 – Estrutura da Medida AGRIS (2000-2006) (FEOGA-O)

Ação 1 – Diversificação na pequena agricultura
Ação 2 – Desenvolvimento de produtos de qualidade
Sub-ação 2.1 – Criação e modernização de unidades produtivas
Sub-ação 2.2 – Incentivos a produtos de qualidade
Sub-ação 2.3 – Criação e modernização de pequenas unidades artesanais ou de âmbito local
Ação 3 – Gestão sustentável e estabilidade ecológica das florestas
Sub-ação 3.1 – Instalação de organizações de produtos florestais
Sub-ação 3.2 – Apoio à constituição e instalação de prestadores de serviços florestais
Sub-ação 3.3 – Apoio à prestação de serviços florestais
Sub-ação 3.4 – Prevenção de riscos provocados por agentes bióticos e abióticos
Sub-ação 3.5 – Valorização e conservação dos espaços florestais de interesse público
Ação 4 – Serviços à agricultura
Sub-ação 4.1 – Instalação de serviços de substituição e gestão das explorações agrícolas
Sub-ação 4.2 – Desenvolvimento de outros serviços à agricultura
Ação 5 – Gestão de recursos hídricos e emparcelamento
Sub-ação 5.1 – Novos regadios coletivos e beneficiação de regadios tradicionais
Sub-ação 5.2 – Reabilitação e modernização dos perímetros de rega
Sub-ação 5.3 – Emparcelamento rural
Ação 6 – Caminhos e eletrificação agro-rurais
Sub-ação 6.1 – Caminho agrícolas e rurais
Sub-ação 6.2 – Eletrificação
Ação 7 – Valorização do ambiente e do património rural
Sub-ação 7.1 – Recuperação e valorização do património, da paisagem e dos núcleos populacionais em meio rural
Sub-ação 7.2 – Conservação do ambiente e dos recursos naturais
Ação 8 – Dinamização do desenvolvimento agrícola e rural

Fonte: Programas Operacionais do QCA III 2000-2006.

Em termos da distribuição percentual da despesa pública executada nos programas operacionais sectoriais e regionais, a Medida AGRIS representava, em 2007, 31% da despesa pública, enquanto o Programa AGRO orçava 69% (IFDR, 2008). No que se refere à despesa executada por programa operacional regional, e tendo por base os valores de execução até 31 de Dezembro de 2005, destaca-se as regiões de Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, respetivamente, com 91,9%, 87,4% e 85,5%, de despesa pública executada na Medida AGRIS⁵⁵⁴.

7.4.3 O Plano RURIS e o Programa LEADER+

Aprovado pela Comissão em Novembro de 2000⁵⁵⁵, o Plano de Desenvolvimento Rural ou RURIS, como ficou conhecido, teve aplicação em Portugal Continental. Contemplava as quatro medidas de acompanhamento da PAC, nomeadamente, Medidas Agroambientais,

⁵⁵⁴ Cálculos efetuados a partir dos valores apresentados por MAMAOT, 2012.

⁵⁵⁵ Decisão C(2000) 3368, de 22 de Novembro de 2000, não publicada no JO.

Florestação de Terras Agrícolas, Reforma Antecipada e Indeminizações Compensatórias (ou regime de apoio para as zonas desfavorecidas e regiões com condicionantes ambientais)⁵⁵⁶.

As Medidas Agroambientais tinham a finalidade de incentivar a introdução ou manutenção de métodos de exploração compatíveis com a proteção e a melhoria do ambiente, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética, bem como a preservação da paisagem e do espaço natural⁵⁵⁷. A medida “Florestação de Terras Agrícolas” tinha em vista contribuir para uma utilização dos solos mais adequada, e para a preservação do ambiente e dos recursos naturais, bem como para o aumento e diversificação da oferta de produtos florestais. Esta intervenção tinha ainda em consideração os compromissos internacionais da UE e de Portugal, no âmbito de uma política de desenvolvimento sustentável da floresta⁵⁵⁸. A intervenção “Reforma Antecipada”, de carácter horizontal, tinha por objetivo contribuir para a transferência de explorações de agricultores mais velhos para outros mais jovens garantindo a continuidade de explorações viáveis e, deste modo, impedindo o crescente abandono dos meios rurais. Era esperado que o rejuvenescimento do tecido empresarial agrícola criasse condições para o desenvolvimento de uma agricultura mais moderna, mais aberta às inovações, com particular destaque para as práticas compatíveis com a conservação da qualidade ambiental⁵⁵⁹. As Indemnizações Compensatórias visavam assegurar a continuidade da utilização das terras agrícolas contribuindo para a manutenção das comunidades rurais e do espaço natural, e para a manutenção e promoção de métodos de exploração sustentáveis que respeitassem as exigências de proteção ambiental⁵⁶⁰.

O RURIS foi cofinanciado pelo FEOGA – Secção Garantia, sendo, no entanto, entendido que a dotação e os dispositivos do Plano não permitiam perspetivar soluções globais mais abrangentes no sentido de garantir um maior equilíbrio entre as regiões, os sistemas de produção e os agricultores, e uma mais acentuada e sólida ligação entre a agricultura, o ambiente e o território, mas, apenas, dar uma continuidade, ajustada, dentro do possível, à aplicação das medidas de acompanhamento da reforma da PAC e do apoio às zonas desfavorecidas (Carneiro, 2004).

⁵⁵⁶ As regras gerais de aplicação do RURIS foram definidas em 2001 (Decreto-Lei n.º 8/2001 de 22 de Janeiro), mas, em 2004, foram revogadas e redefinidas, através do Decreto-Lei n.º 64/2004 de 22 de Março, publicado no D.R. Série I, n.º 69, de 22 de Março de 2004.

⁵⁵⁷ Portaria n.º 475/2001 de 10 de Maio, publicada no D.R. Série I, n.º 108, de 10 de Maio de 2001.

⁵⁵⁸ Portaria n.º 94-A/2001 de 9 de Fevereiro, publicada no D.R. Série I, n.º 34, 1.º Suplemento, de 9 de Fevereiro de 2001.

⁵⁵⁹ Portaria n.º 99/2001 de 16 de Fevereiro, publicada no D.R. Série I, n.º 40, de 16 de Fevereiro de 2001.

⁵⁶⁰ Portaria n.º 46-A/2001 de 25 de Janeiro, publicada no D.R. Série I, n.º 21, 1.º Suplemento, de 25 de Janeiro de 2001.

As Medidas Agroambientais e as Indemnizações Compensatórias foram as intervenções que mais peso tiveram no programa, representando, respetivamente, 47,9% e 42,9% do total de despesa pública efetuada entre 2001 e 2006. A Reforma Antecipada, com apenas 2,5%, e a Florestação de Terras Árveis, com 6,7%, apresentaram um nível de despesa pública aplicada muito inferior. O RURIS significou, ao longo do período 2000-2006, 16,1% do total da despesa pública afeta ao apoio do setor agrícola em Portugal. Assume-se, deste modo, como o segundo programa mais importante, logo a seguir aos pagamentos através das OCM (AGRO.GES, 2009). Em 31 de Dezembro de 2005, a despesa pública executada, acumulada, do RURIS era de 98,8%, bastante mais elevada do que a dos Programas AGRO (58%) e LEADER+ (74,8%)⁵⁶¹.

O Programa de Iniciativa Comunitária LEADER+ visava complementar os planos de desenvolvimento rural⁵⁶², incentivando abordagens integradas, concebidas e postas em prática por parcerias ativas operando à escala local. O objetivo principal do LEADER+ consistia em incentivar e apoiar os agentes rurais a refletir sobre o potencial dos respetivos territórios, numa perspetiva a longo prazo, através da aplicação de estratégias originais de desenvolvimento sustentável integradas, cujo propósito fosse a experimentação de novas formas de valorização do património natural e cultural, e o reforço do ambiente económico, com vista a contribuir para a criação de postos de trabalho, e melhorar a capacidade organizacional das respetivas comunidades⁵⁶³. Neste sentido, o LEADER+ articulava-se em três vetores: vetor 1 – Apoio a estratégias territoriais de desenvolvimento rural, integradas e de carácter piloto, assentes na abordagem ascendente, e na parceria horizontal; vetor 2 – Apoio à cooperação interterritorial e transnacional; vetor 3 – Colocação em rede do conjunto dos territórios rurais da União, beneficiários, ou não, do LEADER+, bem como de todos os agentes de desenvolvimento rural.

Ao contrário do que acontecia no âmbito dos LEADER I e II, todos os territórios rurais eram elegíveis no âmbito do LEADER+, em particular, os que não tinham participado nas iniciativas anteriores. Mantinha-se, contudo, a regra de atuação em territórios rurais de pequena dimensão, nos quais a população não deveria exceder os 100.000 habitantes (nas zonas de maior densidade populacional, da ordem dos 120 habitantes/km²), nem ser inferior a 10.000 habitantes.

⁵⁶¹ Cálculos efetuados a partir dos valores apresentados por MAMAOT, 2012.

⁵⁶² A este respeito a Comissão referia o seguinte «*os grandes programas executados nos termos do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 e dos regulamentos sobre os fundos estruturais dificilmente conseguem resolver sozinhos todos os problemas com os quais as comunidades rurais se vêem confrontadas, dada a sua dimensão local e a necessidade de considerar melhor as iniciativas tomadas pelas populações locais*» (Comunicação da Comissão aos Estados-membros 2000/C 139/05, publicada no JO C 139 de 14 de Abril de 2000, p. 6).

⁵⁶³ Comunicação da Comissão aos Estados-membros 2000/C 139/05.

Em Portugal, o LEADER+ abrangeu 52 GAL, ou zonas de intervenção, e 87,5% do território nacional, aí residindo cerca de 85% da população das zonas rurais (DGADR, s/d). O programa encontrava-se organizado da seguinte forma (Tabela 25):

Tabela 25 – Estrutura do Programa LEADER + 2000-2006 (FEOGA- Orientação)

Vetor 1 – Apoio a estratégias territoriais de desenvolvimento rural Medida 1. Investimentos 1.1. Investimentos em Infraestruturas 1.2. Apoio a atividades produtivas 1.3. Outras ações materiais Medida 2. Ações Imateriais 2.1. Formação profissional 2.2. Outras Ações Imateriais 3. Aquisição de Competências 4. Despesas de Funcionamento (Recursos humanos; Informação e Publicidade; Sistemas de informação Avaliação) Vetor 2 – Apoio à cooperação interterritorial e transnacional Medida 1. Cooperação interterritorial Medida 2. Cooperação Transnacional Medida 3. Assistência Técnica Vetor 3 – Colocação em rede Vetor 4 – Gestão, acompanhamento e avaliação
--

Fonte: Informação disponibilizada pela DGDAR.

O vetor 1 apoiava a implementação dos Planos de Desenvolvimento Local, elaborados e promovidos pelos GAL, e aos quais estavam associados cinco temas federadores. Os temas federadores, constituindo a orientação estratégica na implementação de cada Plano de Desenvolvimento Local, eram os seguintes: (1) Utilização de novos repositórios de saber-fazer, e de novas tecnologias para tornar mais competitivos os produtos e serviços dos territórios; (2) Melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais; (3) Valorização dos produtos locais, facilitando o acesso das pequenas estruturas de produção aos mercados; (4) Valorização dos recursos naturais e culturais, incluindo a valorização dos SIC da rede *Natura 2000*; (5) Promoção e reforço das componentes organizativas e das competências rurais⁵⁶⁴.

O Tema federador 2, “Melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais”, foi o selecionado nos planos da maioria dos GAL (tendo sido escolhido por 19 GAL). O Tema Federador 1, “Utilização de novos repositórios de saber-fazer e de novas tecnologias”, foi o menos escolhido (apenas 2 GAL o selecionaram). Cofinanciado exclusivamente pelo FEOGA – secção Orientação (representando 53% da subvenção global do programa), as medidas mais financiadas do LEADER+ foram as medidas do vetor 1 (72,2% da despesa pública),

⁵⁶⁴ Os temas 1 a 4, definidos pela Comissão, eram considerados temas representativos e de interesse específico ao nível europeu. O tema 5 foi definido ao nível nacional.

nomeadamente, as medidas 2 e 1, representando, respetivamente, 82% e 64,1% da despesa pública deste vetor (DGADR, s/d).

7.5 O Quadro de Referência Estratégico Nacional

Conforme já referido no capítulo anterior, em virtude dos alargamentos da UE de 2004 e 2007, o processo de programação financeira para 2007-2013 sofreu algumas alterações, nomeadamente, com a introdução de um novo quadro legislativo e regulamentar, do qual se destacam as OEC, em matéria de coesão, e o QREN. As OEC definem as prioridades de programação financeira dos fundos estruturais ao nível comunitário, e o QREN traduz estas prioridades ao nível de cada Estado-membro, constituindo-se como instrumento de programação, e não de gestão como os antecessores QCAs.

O governo português começou a preparar o novo processo, em Janeiro de 2005, com a constituição de um grupo de trabalho para elaboração do QREN⁵⁶⁵, seguida da aprovação das orientações fundamentais para a elaboração do QREN 2007-2013, e respetivos programas operacionais⁵⁶⁶. O documento foi entregue à Comissão Europeia, em Janeiro de 2007, e, em Julho do mesmo ano, o QREN era aprovado pelo Conselho de Ministros, nos termos em que foi acordado pelas autoridades portuguesas e a Comissão Europeia⁵⁶⁷.

O QREN assumiu como grandes prioridades estratégicas: (1) Promover a qualificação dos portugueses e das portuguesas; (2) Promover o crescimento sustentado; (3) Garantir a coesão social; (4) Assegurar a qualificação do território e das cidades; (5) Aumentar a eficiência da governação. Estas quatro prioridades foram traduzidas em três grandes agendas temáticas: (i) Agenda para o potencial Humano; (ii) Agenda para os fatores de competitividade; e (iii) Agenda para a valorização do território.

A primeira incluía as intervenções⁵⁶⁸ cuja finalidade consistia em promover as qualificações escolares e profissionais dos portugueses, e a promoção do emprego e da inclusão social, bem como as condições para a valorização da igualdade de género e da cidadania plena. A segunda abrangia intervenções⁵⁶⁹ com o objetivo de estimular a

⁵⁶⁵ Despacho Conjunto n.º 131/2005 de 26 de Janeiro de 2005, publicado no D.R. Série II, n.º 33, de 16 de Fevereiro de 2005.

⁵⁶⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006 de 16 de Fevereiro de 2006, publicada no D.R. Série I, n.º 50, de 10 de Março de 2006.

⁵⁶⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2007 de 28 de Junho de 2007, publicada no D.R. Série I, n.º 126, de 3 de Julho de 2007.

⁵⁶⁸ Áreas de intervenção: Qualificação inicial; Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida; Gestão e aperfeiçoamento profissional; Formação avançada para a competitividade; Apoio ao Empreendedorismo e à transição para a vida ativa; Cidadania, inclusão e desenvolvimento social; Promoção da igualdade do género.

⁵⁶⁹ Áreas de intervenção: Estímulos à produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico; Incentivos à inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização; Instrumentos de engenharia financeira para o Financiamento e partilha de risco na inovação; Intervenções Integradas para a redução dos custos públicos de contexto; Ações coletivas de desenvolvimento empresarial; Estímulos ao desenvolvimento da sociedade da

qualificação do tecido produtivo, por via da inovação, do desenvolvimento tecnológico e do estímulo ao empreendedorismo, bem como da melhoria das diversas componentes da envolvente de atividade empresarial, com relevo para a redução dos custos públicos de contexto. A terceira congregava intervenções⁵⁷⁰ cujo intuito era dotar o país, as suas regiões e sub-regiões, de melhores condições de atratividade para o investimento produtivo, e de condições de vida para as populações, pelo que integrava as intervenções de natureza infraestrutural e de dotação de equipamentos essenciais à qualificação dos territórios e ao reforço da coesão económica, social e territorial.

Neste sentido, as agendas temáticas constituíam o elemento comum das intervenções operacionais dos programas temáticos, e dos programas regionais, e a sua execução seria concretizada através da seguinte forma:

- Três programas operacionais temáticos, *Potencial Humano* (POPH), *Fatores de Competitividade* (COMPETE), e *Valorização do Território* (POVT), cofinanciados, respetivamente, pelo FSE, FEDER e FEDER/Fundo de Coesão;
- Cinco programas operacionais regionais, correspondentes às regiões NUTS 2 do Continente, cofinanciados pelo FEDER (mais quatro programas operacionais das regiões autónomas, apoiados pelo FEDER e pelo FSE);
- Oito programas operacionais de cooperação territorial, cofinanciados pelo FEDER;
- Dois programas de assistência técnica ao QREN, um, cofinanciado pelo FSE, e outro, cofinanciado pelo FEDER.

No que se refere à elegibilidade, e devido à descida estatística do PIB médio comunitário em virtude do alargamento de 2004, determinadas regiões da UE15 ficaram estatisticamente excluídas do sistema de programação. No que concerne Portugal, tal como se pode observar na figura apresentada abaixo, a situação das regiões alterou-se, mas não de modo análogo à sofrida por outros Estados-membros. Com a mudança introduzida na região NUTS 2 de Lisboa e Vale do Tejo, as regiões NUTS 3, Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo, regressaram ao Objetivo da Convergência (anterior Objetivo 1), enquanto as regiões NUTS 3, Grande Lisboa e Península de Setúbal, passaram a integrar o objetivo Competitividade Regional e Emprego⁵⁷¹. A

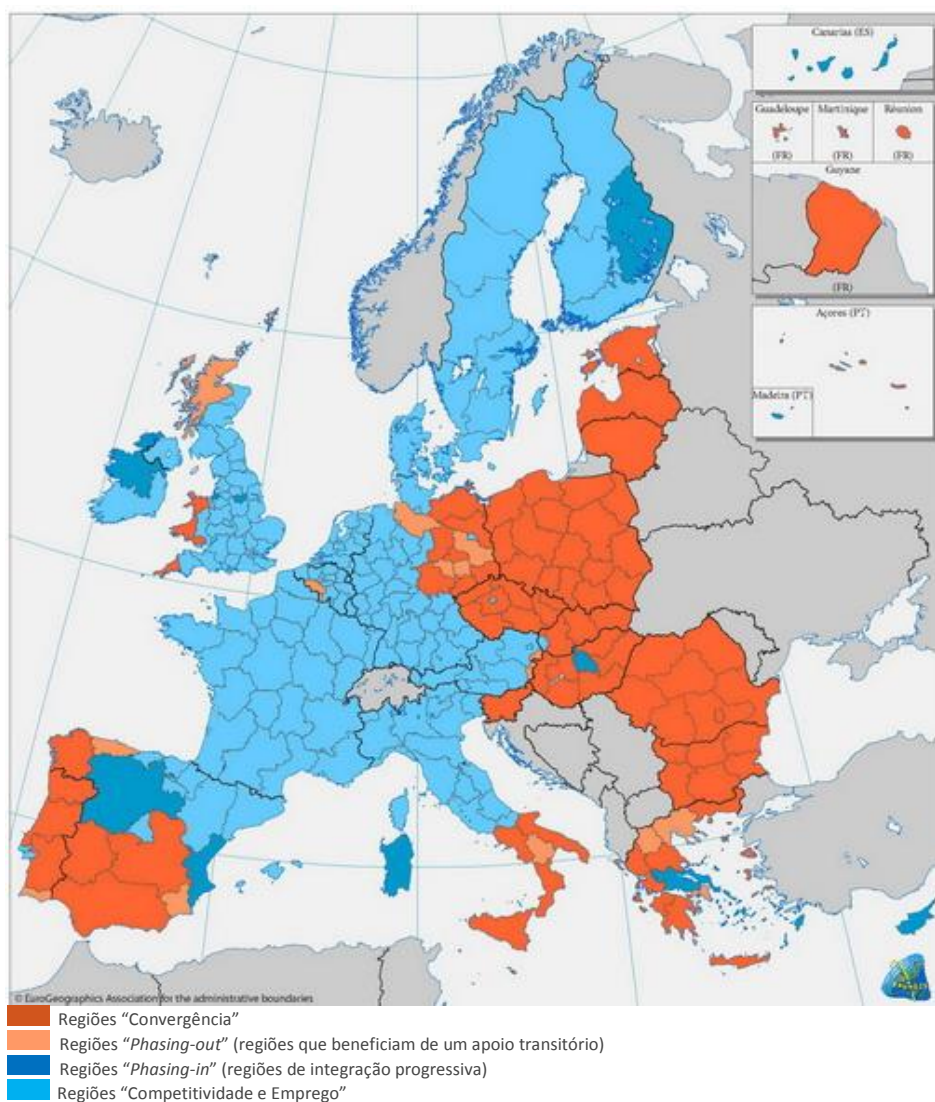
informação; Redes e infraestruturas de apoio à competitividade regional; Ações integradas de valorização económica dos territórios menos competitivos.

⁵⁷⁰ Áreas de intervenção: Reforço da conectividade internacional, das acessibilidades e da mobilidade; Proteção e valorização do ambiente; Prevenção e gestão de riscos; Política de cidades; Redes de infraestruturas e equipamentos para a coesão territorial e social.

⁵⁷¹ Concretamente, as sub-regiões Oeste e Médio Tejo passaram para a região NUTS 2 Centro, a sub-região Lezíria do Tejo passou para a região NUTS 2 Alentejo, e as sub-regiões Grande Lisboa e Península de Setúbal deram origem

Região Autónoma da Madeira passou a ser elegível ao *phasing-in* do objetivo Competitividade Regional e Emprego, o Algarve ao *phasing-out* do objetivo Convergência, e as restantes regiões, Norte, Centro, Alentejo e Região Autónoma dos Açores, ao objetivo Convergência.

Figura 37 – Mapa de elegibilidade QREN 2007-2013



Fonte: http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=18&id_page=95.

Tal como já referido no capítulo anterior, a Estratégia de Gotemburgo e a Estratégia de Lisboa renovada constituíam o projeto político europeu, para o período 2007-2013. Em Portugal, a Estratégia de Gotemburgo consubstanciava-se na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS 2015). Por sua vez, a Estratégia de Lisboa seria concretizada através do Plano Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego (PNACE), nome

à nova região NUTS 2 Lisboa (Decreto-Lei n.º 244/2002 de 5 de Novembro, publicado no D.R. Série I, n.º 255, de 5 de Novembro de 2002).

dado ao Plano Nacional de Reformas português⁵⁷². Neste sentido, o PNACE, a ENDS 2015 e o QREN constituíam os grandes referenciais estratégicos para 2007-2013⁵⁷³.

7.5.1. O Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural

O período de 2007-2013 marca também um interregno da intervenção estrutural nas áreas rurais por via da Política de Coesão, passando esta a ser operacionalizada, exclusivamente, no âmbito da PDR e do FEADER. Em termos práticos, esta alteração significou a elaboração, por parte de cada Estado-membro, de um PENDR, sujeito à aprovação da Comissão, que estabelecia as suas prioridades de ação no âmbito do FEADER e das OEC de desenvolvimento rural⁵⁷⁴. Por outras palavras, as OEC definiam, ao nível comunitário, as prioridades estratégicas de desenvolvimento rural, no quadro da programação 2007-2013, com vista a dar execução a cada um dos eixos estabelecidos no regulamento do FEADER. O PENDR constituía o instrumento de referência para a preparação da programação do FEADER, sendo concretizado através dos respetivos programas de desenvolvimento rural.

O PENDR português foi aprovado pela Comissão em Dezembro de 2007. Abrangia a totalidade do território nacional, contemplava três programas de desenvolvimento rural (Continente, Açores e Madeira) e um programa horizontal relativo à rede rural, o Programa da Rede Rural Nacional (PRRN).

Em 2009, e em virtude da revisão das OEC de Desenvolvimento Rural, o PENDR foi alterado por forma a contemplar a execução das prioridades comunitárias revistas, mediante a adequação e reforço das medidas existentes, que estavam relacionadas com os seguintes domínios: energias renováveis, gestão da água, e reestruturação do setor leiteiro, no Eixo 1; alterações climáticas e biodiversidade, no Eixo 2; e a integração de uma prioridade associada à Internet de banda larga no âmbito do apoio aos serviços básicos para a economia e as populações rurais, no Eixo 3⁵⁷⁵.

⁵⁷² No âmbito da Estratégia de Lisboa renovada, os Estados-membros adotam um Programa Nacional de Reformas (PNR) que, desde 2007, deve incluir o contributo dos programas operacionais para a sua execução.

⁵⁷³ Além destas duas estratégias, o QREN articulava-se com outros instrumentos de programação nacionais, a saber: o Plano Nacional de Emprego (PNE), a iniciativa Novas Oportunidades, o Programa de Reorganização da Administração Central do Estado (PRACE), o Plano Nacional de Ação para a Inclusão, o Plano Nacional para a Igualdade (PNI), o Plano nacional para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade, o Plano Tecnológico, o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX) e o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

⁵⁷⁴ As OEC de desenvolvimento rural definem como prioridades da UE para o desenvolvimento rural, no período de programação 2007-2013: Aumento da competitividade dos setores agrícola e florestal; Melhoria do ambiente e da paisagem rural; Melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais e promoção da diversificação da economia rural; Criação de capacidades locais para o emprego e a diversificação [Decisão 2006/144/CE do Conselho de 20 de Fevereiro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (Período de programação 2007-2013)].

⁵⁷⁵ «As medidas de desenvolvimento rural podem ser utilizadas nomeadamente para incentivar a inovação na gestão da água, na produção e utilização de energias renováveis, na proteção da biodiversidade, na atenuação das

Em termos globais, o PENDR definia, como estratégia nacional para a agricultura e o desenvolvimento rural, estimular a competitividade e a sustentabilidade dos dois domínios, reforçando, assim, o seu contributo para o desenvolvimento do país e dos seus territórios. Noutros termos, o objetivo global consistia em «*promover a competitividade do sector agroflorestal e dos territórios rurais de forma sustentável*» (MADRP, 2009: 63). Para cumprir este desígnio, o PENDR encontrava-se estruturado em três objetivos estratégicos, e dois objetivos transversais, que refletiam as OEC de desenvolvimento rural (Tabela 26):

Tabela 26 – Orientações Estratégicas Nacionais de Desenvolvimento Rural

<p>Objetivos Estratégicos</p> <p>1. Aumentar a competitividade dos setores agrícola e florestal</p> <p>Sub-objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumentar o conhecimento e melhorar o potencial humano; ▪ Promover a inovação ▪ Reestruturar e desenvolver o potencial físico ▪ Melhorar a qualidade da produção e dos produtos agrícolas <p>2. Promover a sustentabilidade dos espaços rurais e dos recursos naturais</p> <p>Sub-objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proteger a biodiversidade e os valores ambientais e paisagísticos em zonas agrícolas e florestais da rede <i>Natura 2000</i> e outras ▪ Proteger os recursos hídricos e o solo ▪ Contribuir para a adaptação às alterações climáticas e para a sua atenuação ▪ Contribuir para o uso continuado e sustentável das terras agrícolas em zonas desfavorecidas <p>3. Revitalizar económica e socialmente as zonas rurais</p> <p>Sub-objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diversificar a economia rural ▪ Melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais ▪ Desenvolver competências nas zonas rurais <p>Objetivos Transversais</p> <p>Reforçar a coesão territorial e social</p> <p>Promover a eficácia da intervenção dos agentes públicos, privados e associativos</p>
--

Fonte: MADRP, 2009.

Para fazer face aos novos desafios assumidos nas OEC de desenvolvimento rural, cerca de 50% das dotações adicionais do FEADER, decorrentes da aplicação da modulação obrigatória no âmbito do “Exame de Saúde” da PAC de 2008, foram alocadas ao Eixo 1, no objetivo estratégico do PENDR, “Aumentar a competitividade dos setores agrícola e florestal”, para medidas de apoio à reestruturação do setor leiteiro, assumida como uma das prioridades nacionais. Para o Eixo 2, no objetivo estratégico, “Promover a sustentabilidade dos espaços

alterações climáticas e adaptação às mesmas e na promoção de soluções de ganho mútuo para a competitividade e o ambiente. A fim de promover a plena utilização da inovação, deverá ser prestado apoio específico às ações inovadoras relacionadas com os novos desafios» [Decisão 2009/61/CE do Conselho de 19 de Janeiro de 2009, relativa às orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (Período de programação 2007-2013), p. 115].

rurais e dos recursos naturais”, foram alocados 2% daquelas dotações. E, para o Eixo 3, 29% do total delas, no objetivo estratégico, “Revitalizar económica e socialmente as zonas rurais”, para dotação e criação de uma nova medida relacionada com a “Implantação de infraestruturas de banda larga de nova geração em zonas rurais”, aqui assumida como mais uma prioridade nacional, tendo em conta o seu papel no crescimento económico das zonas rurais e na criação de oportunidades de emprego (MAMAOT, 2012).

7.5.2 O Programa de Desenvolvimento Rural do Continente

No Continente, o PENDER foi materializado através do Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER), o instrumento programático e financeiro de aplicação da PDR, em 2007-2013. O PRODER foi aprovado pela Comissão Europeia, em finais de 2007⁵⁷⁶. Estava estruturado em quatro subprogramas que correspondiam aos quatro Eixos do FEADER. Os Subprogramas 1 e 4 integravam-se no Eixo 1, “Aumento da competitividade dos setores agrícola e Florestal”, o Subprograma 2 no Eixo 2, “Melhoria do ambiente e da paisagem rural” e o Subprograma 3 no Eixo 3, “Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural” e 4 “LEADER” (Tabela 27):

⁵⁷⁶ Decisão C(2007)6159, de 4 de Dezembro, não publicada no *JO*.

Tabela 27 – Estrutura do PRODER 2007-2013 (FEADER)

Subprograma 1 – Promoção da Competitividade (Eixo 1)	Subprograma 2 – Gestão Sustentável do Espaço Rural (Eixo 2)	Subprograma 3 – Dinamização das zonas rurais (Eixos 3 e 4)	Subprograma 4 – Promoção do Conhecimento e Desenvolvimento de Competências (Eixo 1)
MEDIDA 1.1 – Inovação e Desenvolvimento Empresarial AÇÃO 1.1.1 – Modernização e Capacitação das Empresas AÇÃO 1.1.2 – Investimentos de Pequena Dimensão AÇÃO 1.1.3 – Instalação de Jovens Agricultores MEDIDA 1.2 – Redimensionamento e cooperação empresarial MEDIDA 1.3 – Promoção da Competitividade Florestal AÇÃO 1.3.1 – Melhoria Produtiva dos Povoamentos AÇÃO 1.3.2 – Gestão Multifuncional AÇÃO 1.3.3 – Modernização e Capacitação das Empresas Florestais MEDIDA 1.4 – Valorização da Produção de Qualidade AÇÃO 1.4.1 – Apoio aos Regimes de Qualidade AÇÃO 1.4.2 – Informação e Promoção de Produtos de Qualidade MEDIDA 1.5 – Restabelecimento do Potencial Produtivo MEDIDA 1.6 – Regadios e Outras Infraestruturas Coletivas AÇÃO 1.6.1 – Desenvolvimento do Regadio AÇÃO 1.6.2 – Regadio de Alqueva AÇÃO 1.6.3 – Sustentabilidade dos Regadios Públicos AÇÃO 1.6.4 – Modernização dos Regadios Coletivos Tradicionais AÇÃO 1.6.5 – Projetos Estruturantes MEDIDA 1.7 – Cumprimento de novas normas obrigatórias	MEDIDA 2.1 – Manutenção da Atividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas AÇÃO 2.1.1 – Manutenção da Atividade Agrícola fora da Rede Natura AÇÃO 2.1.2 – Manutenção da Atividade Agrícola em Rede Natura MEDIDA 2.2 – Valorização de Modos de Produção AÇÃO 2.2.1 – Alteração de Modos de Produção Agrícola AÇÃO 2.2.2 – Proteção da Biodiversidade Doméstica AÇÃO 2.2.3 – Conservação e Melhoramento de Recursos Genéticos AÇÃO 2.2.4 – Conservação do solo MEDIDA 2.3 – Gestão do Espaço Florestal e Agroflorestal AÇÃO 2.3.1 – Minimização de riscos AÇÃO 2.3.2 – Ordenamento e Reconversão de Povoamentos AÇÃO 2.3.3 – Valorização Ambiental dos Espaços Florestais MEDIDA 2.4 - Intervenções Territoriais Integradas AÇÃO 2.4.1 – Apoio à Gestão das ITI* AÇÃO 2.4.2 – Instrumentos de Programação e Gestão para Intervenções Territoriais Integradas * AÇÃO 2.4.3 – Intervenção Territorial Integrada Douro Vinhateiro AÇÃO 2.4.4 – Intervenção Territorial Integrada Peneda - Gerês AÇÃO 2.4.5 – Intervenção Territorial Integrada Montesinho-Nogueira AÇÃO 2.4.6 – Intervenção Territorial Integrada Douro Internacional, Sabor, Maçãs e Vale do Côa AÇÃO 2.4.7 – Intervenção Territorial Integrada Serra da Estrela AÇÃO 2.4.8 – Intervenção Territorial Integrada Tejo Internacional AÇÃO 2.4.9 – Intervenção Territorial Integrada Serras de Aire e Candeeiros AÇÃO 2.4.10 – Intervenção Territorial Integrada Castro Verde AÇÃO 2.4.11 – Intervenção Territorial Integrada Costa Sudoeste AÇÃO 2.4.12 – Intervenção Territorial Integrada de Monchique e Caldeirão AÇÃO 2.4.13 – Intervenção Territorial de Zonas da Rede Natura do Alentejo	EIXO 3 MEDIDA 3.1 – Diversificação da Economia e Criação de Emprego AÇÃO 3.1.1 – Diversificação de Atividades na Exploração Agrícola AÇÃO 3.1.2 – Criação e Desenvolvimento de Microempresas AÇÃO 3.1.3 – Desenvolvimento de Atividades Turísticas e de Lazer MEDIDA 3.2 – Melhoria da Qualidade de Vida AÇÃO 3.2.1 – Conservação e Valorização do Património Rural AÇÃO 3.2.2 – Serviços Básicos para a População Rural MEDIDA 3.6 – Implantação de Redes de Banda Larga de Nova Geração, em Zonas Rurais MEDIDA 3.7 – Centros Educativos Rurais do Algarve EIXO 4 MEDIDA 3.3 – Implementação de Estratégias de Desenvolvimento Local MEDIDA 3.4 – Cooperação LEADER para o Desenvolvimento AÇÃO 3.4.1 – Cooperação Interterritorial AÇÃO 3.4.2 – Cooperação Transnacional MEDIDA 3.5 - Funcionamento dos Grupos de Ação Local (GAL), Aquisição de Competências e Animação	MEDIDA 4.1 – Cooperação para a Inovação MEDIDA 4.2 – Formação e Informação Especializada AÇÃO 4.2.1 – Formação Especializada AÇÃO 4.2.2 – Redes Temáticas de Informação e Divulgação MEDIDA 4.3 – Serviços de Apoio ao Desenvolvimento AÇÃO 4.3.1 – Serviços de Aconselhamento Agrícola AÇÃO 4.3.2 – Serviços de Apoio às Empresas

Fonte: MAMAOT, 2012.

Notas: *As ações integram o Eixo 3.

No que se refere à programação financeira inicial do PRODER, os subprogramas com maior peso na despesa pública, respetivamente, os subprogramas 1 e 2, refletiam a estratégia nacional, para a agricultura e o desenvolvimento rural, de promover a competitividade do setor agroflorestal e dos territórios rurais, de forma sustentável.

Tabela 28 – Plano Financeiro Inicial PRODER 2007-2013⁵⁷⁷

Subprogramas	Despesa Pública (€)	FEADER (€)	Taxa de Participação FEADER	Peso da Despesa Pública
Subprograma 1	1 790 733 086	1 452 981 850	81,1%	41,8%
Subprograma 2	1 421 287 980	1 199 802 750	84,4%	33,2%
Subprograma 3	470 944 977	397 606 500	84,4%	11,0%
Subprograma 4	72 876 911	60 641 900	83,2%	1,7%
Assistência Técnica	87 443 608	72 623 228	83,1%	2,0%
Compromissos Transitados	438 732 888	390 121 150	88,9%	10,2%
Total PRODER (2007-2013)	4 282 019 450	3 573 777 378	83,5%	100%

Fonte: MAMAOT, 2012.

Entre Janeiro de 2007 e Dezembro de 2014, a taxa de execução financeira do PRODER representava 94% da despesa pública programada, sendo o Subprograma 2, “Gestão sustentável do espaço rural”, e o Subprograma 1, “Promoção da competitividade”, os que maior peso tiveram, em termos de pagamentos acumulados aos beneficiários, com 97% e 92%, respetivamente (MAM, 2015). De facto, neste período, o peso da despesa pública dos pagamentos acumulados aos beneficiários do PRODER foi mais elevado nestes dois Subprogramas, salientando-se as medidas 1.1, “Inovação e desenvolvimento empresarial”, e 2.1, “Manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas”, que representaram, respetivamente, 66,4% e 54,9% da despesa pública total, efetuada entre 2007 e 2014⁵⁷⁸.

Tabela 29 – Execução Financeira do PRODER 2007-2014 – Pagamentos aos Beneficiários

Subprogramas	Despesa Pública (€)	FEADER (€)	Taxa de Participação FEADER	Peso da Despesa Pública
	Pagamentos aos Beneficiários			
Subprograma 1	1 647 120	1 333 907	81,0%	41,5%
Subprograma 2	1 381 294	1 165 895	84,4%	34,8%
Subprograma 3	384 665	323 361	84,1%	9,7%
Subprograma 4	48 815	40 341	82,6%	1,2%
Assistência Técnica	41 581	33 678	81,0%	1,0%
Compromissos Transitados	464 495	411 886	88,7%	11,7%
Total PRODER (2007-2014)	3 967 970	3 309 068	83,4%	100%

Fonte: MAM, 2015.

Nota: Valores até Dezembro de 2014.

⁵⁷⁷ Valores da reprogramação financeira que constam da Decisão da Comissão C (2012) 2071 de 28 de Março de 2012, não publicada no JO.

⁵⁷⁸ Cálculos realizados a partir dos valores apresentados por MAM, 2015.

7.6 O Quadro Estratégico Comum

O período 2014-2020 traz novas mudanças na programação dos fundos estruturais, nomeadamente, com a concentração temática em torno da *Estratégia Europa 2020*, e uma programação estratégica reforçada em torno de dois novos instrumentos de programação, o QEC e o Acordo de Parceria. O QEC apresenta-se como o documento orientador da estratégia de programação e de coordenação dos FEEI (FEDER, FSE, Fundo de Coesão, FEADER e FEAMP), e traduz os objetivos e metas da UE para 2020, em ações chave para cada um dos fundos. O Acordo de Parceria orienta a implementação dos fundos, ao nível dos Estados-membros, de acordo com os objetivos e metas do QEC, sendo, posteriormente, traduzido em programas.

A preparação do novo quadro financeiro português teve início em 2012, com a definição das principais prioridades estratégicas, e dos princípios orientadores da programação no novo ciclo de intervenção dos FEEI, bem como das condições institucionais para o processo de elaboração e negociação dos instrumentos de programação com a Comissão. Neste âmbito, o Governo português determinou que a intervenção dos FEEI incluídos no QEC, para o período 2014-2020, se subordinaria às seguintes prioridades: promoção da competitividade da economia; formação de capital humano; promoção da coesão social; e reforma do Estado, no quadro do desenvolvimento sustentável. Prioridades estas visando a criação de bases para a recuperação de uma trajetória de crescimento e de emprego sustentável para o país, em sintonia com as orientações estratégicas comunitárias enunciadas na *Estratégia Europa 2020*, e tendo presentes as exigências do processo de consolidação orçamental⁵⁷⁹.

Em Maio de 2013, foram aprovados os pressupostos do Acordo de Parceria e a estrutura operacional dos fundos QEC e das suas principais prioridades de ação⁵⁸⁰. Simultaneamente, e por iniciativa das autoridades portuguesas, realizou-se, em Novembro de 2013, uma avaliação *ex-ante* da proposta de Acordo de Parceria. Uma primeira versão do Acordo de Parceria foi submetida à Comissão, em 4 de Fevereiro de 2014, ulteriormente corrigida, tendo em conta as observações da Comissão⁵⁸¹. Em consequência, o Acordo foi revisto e, finalmente, celebrado a 30 de Julho de 2014⁵⁸².

O Acordo de Parceria para Portugal, denominado *Portugal 2020*, organiza-se em quatro domínios temáticos – (i) Competitividade e internacionalização; (ii) Inclusão social e emprego; (iii) Capital humano; (iv) Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos – e dois

⁵⁷⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2012 de 8 de Novembro de 2012, publicada no D.R. Série I, n.º 228, de 26 de Novembro de 2012.

⁵⁸⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013 de 9 de Maio de 2013, publicada no D.R. Série I, n.º 96, de 20 de Maio de 2013.

⁵⁸¹ Documento de Maio de 2014 disponível em http://ec.europa.eu/contracts_grants/pa/portugal-observations_en.pdf.

⁵⁸² Decisão C(2014) 5513 Final de 30 de Julho de 2014, não publicada no JO.

domínios transversais – (i) Reforma da Administração Pública e (ii) Territorialização das políticas – que traduzem as três prioridades estratégicas (crescimento inteligente, sustentável e inclusivo), e os onze objetivos temáticos, da *UE2020*, bem como os compromissos assumidos no âmbito do PNR⁵⁸³ (Tabela 30).

Tabela 30 – Matriz de estruturação temática do Portugal 2020

		Domínios Transversais	
		Abordagem Territorial	Reforma da Administração Pública
Domínios Temáticos	Competitividade e Internacionalização	Objetivos Temáticos (OT) centrais: OT 1. Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação OT 2. Melhoria do acesso às TIC, bem como a sua utilização e qualidade OT 3. Reforço da Competitividade das PME OT 7. Promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes OT 11. Reforço da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e da eficiência da administração pública	
	Inclusão Social e Emprego	OT centrais: OT 8. Promoção da sustentabilidade e da qualidade do emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores OT 9. Promoção da inclusão social e combate à pobreza e à discriminação	
	Capital Humano	OT central: OT 10. Investimentos na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida	
	Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	OT centrais: OT 4. Apoio à transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores OT 5. Promoção da adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão dos riscos OT 6. Preservação e proteção do ambiente e promoção da utilização eficiente dos recursos	

Fonte: Governo de Portugal, 2014.

O *Portugal 2020* será operacionalizado através de vários programas, distribuídos da seguinte forma:

- Quatro Programas Operacionais Temáticos no Continente: Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020), plurifundos; Inclusão Social e Emprego plurifundos; Capital Humano (POCH), cofinanciado pelo FSE; Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (POSEUR), cofinanciado pelo Fundo de Coesão;
- Cinco Programas Operacionais Regionais no Continente (mais dois nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira), cofinanciados pelo FEDER e pelo FSE;

⁵⁸³ Portugal assumiu no seu *PNR 2020* um conjunto de prioridades e metas alinhadas com a *Estratégia Europa 2020* e que passam pelo aumento do emprego, das qualificações das pessoas, pelo ambiente e energia, investimento em I&D e em inovação e uma aposta clara no combate à pobreza e exclusão social (CNEE2020, 2011).

- Seis Programas Operacionais de Cooperação Territorial Europeia, cofinanciados pelo FEDER;
- Um programa de Desenvolvimento Rural (mais dois nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira), cofinanciado pelo FEADER;
- Um Programa para o FEAMP;
- Um programa Operacional de Assistência Técnica, cofinanciado pelo FEDER.

O novo quadro de programação traz ainda novas mudanças no que respeita à elegibilidade das regiões NUTS 2, apoiadas no âmbito dos FEEI. Em 2014-2020, todas as regiões são apoiadas, de acordo com três categorias de elegibilidade, em função do seu PIB *per capita* relativamente à média da UE: regiões menos desenvolvidas, regiões em transição, e regiões mais desenvolvidas⁵⁸⁴. Em Portugal, conforme a Figura 38, isso significa a divisão em quatro regiões menos desenvolvidas (Norte, Centro, Alentejo e Açores), uma região em transição (Algarve) e duas regiões mais desenvolvidas (Lisboa e Madeira).

⁵⁸⁴ Regiões menos desenvolvidas, com um PIB *per capita* inferior a 75 % da média do PIB da UE; regiões em transição, com um PIB *per capita* entre 75 % e 90 % da média do PIB da UE; regiões mais desenvolvidas, com um PIB *per capita* superior a 90 % da média do PIB da UE.

Figura 38 – Mapa de elegibilidade QEC 2014-2020



Fonte: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/#1.

Devido à simplificação, e harmonização, das regras de programação, e à existência de um quadro único para os fundos da UE, o período 2014-2020 marca, conforme referido no capítulo 5, a reintrodução do FEADER no conjunto dos FEEI. Neste sentido, a intervenção dos FEEI deve estar alinhada com a estratégia para o desenvolvimento rural, através da qual esses fundos são chamados a contribuir para a promoção de uma agricultura e floresta sustentáveis, através, nomeadamente, de: i) apoio à manutenção da atividade agrícola, em zonas desfavorecidas; ii) melhoria da gestão sustentável das explorações agrícolas; iii) apoios

específicos ao desenvolvimento de modos de produção integrada e biológica; iv) medidas agro-ambiente-clima; v) apoio às áreas da rede *Natura 2000*; vi) apoios aos investimentos nas explorações agrícolas, que permitam o regadio e a melhoria da eficiência na utilização de água para rega, e uma melhor utilização e preservação dos solos; vii) apoio à certificação de produtos agrícolas e florestais; viii) apoio ao processamento dos produtos agrícolas e florestais, junto à produção (Governo de Portugal, 2014).

Na tabela abaixo, apresenta-se a ligação entre os domínios e objetivos temáticos do *Portugal 2020*, e as prioridades da UE, no âmbito do FEADER.

Tabela 31 – Ligação da Intervenção FEADER aos Domínios e Objetivos Temáticos do Portugal 2020

	Objetivos Temáticos Centrais	Prioridades FEADER
Competitividade e Internacionalização	OT 1. Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação OT 3. Reforço da Competitividade das PME	1. Fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais , nomeadamente, através do incremento da inovação, cooperação e desenvolvimento da base de conhecimento nas zonas rurais e do reforço das ligações entre a agricultura, a produção alimentar e a silvicultura e a investigação e a inovação. 2. Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas, e a competitividade de todos os tipos de agricultura em todas as regiões, e promover tecnologias agrícolas inovadoras e gestão sustentável das florestas , nomeadamente, procurando melhorar o desempenho económico de todas as explorações e facilitar a reestruturação e modernização das explorações agrícolas, nomeadamente, tendo em vista aumentar a participação e orientação no mercado e diversificação agrícola e facilitando a entrada de agricultores adequadamente qualificados no setor agrícola, e em especial da renovação geracional neste setor. 3. Promover a organização de cadeias alimentares, incluindo a transformação e comercialização dos produtos agrícolas, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura , procurando a melhoria da competitividade dos produtores primários, mediante uma melhor integração na cadeia alimentar através de sistemas de qualidade, acrescentando valor aos produtos agrícolas e promovendo mercados locais e circuitos de abastecimento curtos, agrupamentos e organizações de produtores e organizações interprofissionais e promovendo o apoio à prevenção e gestão de riscos das explorações agrícolas.
Inclusão Social e Emprego	OT 8. Promoção da sustentabilidade e da qualidade do emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores OT 9. Promoção da inclusão social e combate à pobreza e à discriminação	6. Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais pela facilitação da diversificação, da criação e do desenvolvimento de pequenas empresas e da criação de empregos.
Capital Humano	OT 10. Investimentos na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida	1. Fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais , nomeadamente, através do incremento da inovação, cooperação e desenvolvimento da base de conhecimento nas zonas rurais e do reforço das ligações entre a agricultura, a produção alimentar e a silvicultura e a investigação e a inovação.
Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos	OT 4. Apoio à transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores	5. Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a transição para uma economia hipocarbónica e resiliente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal , melhoria da eficiência na utilização da energia pela agricultura e indústria alimentar,

<p>OT 5. Promoção da adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão dos riscos</p> <p>OT 6. Preservação e proteção do ambiente e promoção da utilização eficiente dos recursos</p>	<p>facilitação do fornecimento e utilização de fontes de energia renováveis, subprodutos, resíduos, desperdícios e outras matérias-primas não alimentares para promover a bioeconomia e a promoção da conservação e sequestro de carbono na agricultura e na silvicultura.</p> <p>4. Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas relacionados com a agricultura e a silvicultura, nomeadamente, a restauração, preservação e incremento da biodiversidade, incluindo nas zonas <i>Natura 2000</i>, zonas que enfrentam restrições naturais ou outras específicas, e zonas agrícolas de elevado valor natural, e das paisagens europeias e melhoria da gestão da água e do solo.</p> <p>(prioridades 5 e 4)</p>
---	---

Fonte: Governo de Portugal, 2014.

7.6.1 O Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020

O *Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020* (PDR 2020) foi aprovado pela Comissão, em Dezembro de 2014⁵⁸⁵. No documento, a visão estratégica nacional para a agricultura e o desenvolvimento rural tem, como princípio determinante, a concentração dos apoios no setor e na produção de bens transacionáveis, assente numa gestão eficiente dos recursos. Neste âmbito, o PDR 2020 pretende o crescimento sustentável do setor agroflorestal, em todo o território nacional. O programa apresenta como objetivos estratégicos: (1) Crescimento do valor acrescentado do setor agroflorestal, e rentabilidade económica da agricultura; (2) Promoção de uma gestão eficiente e proteção dos recursos; e (3) Criação de condições para a dinamização económica e social do espaço rural. São ainda introduzidos dois objetivos transversais ao programa: (i) Aumentar a capacidade de inovação, de geração e transferência de conhecimento para o setor agroflorestal; (ii) Melhoria do nível de capacitação e de aconselhamento dos produtores agrícolas e florestais, nomeadamente, na gestão e utilização eficiente dos recursos (MAM, 2014).

O PDR 2020 encontra-se estruturado em quatro Áreas de Intervenção – Inovação e conhecimento; Competitividade e organização da produção; Ambiente, eficiência no uso dos recursos e clima; Desenvolvimento local – operacionalizadas através de dez medidas e várias ações (Tabela 32):

⁵⁸⁵ Decisão C(2014) 9896 Final de 12 de Dezembro de 2014, não publicada no JO.

Tabela 32 – Estrutura do PDR 2014-2020 (FEADER)

Área 1. Inovação e conhecimento	Área 2. Competitividade e organização da produção	Área 3. Ambiente, eficiência no uso dos recursos e clima	Área 4. Desenvolvimento Local
Medida 1. Inovação Ação 1.1. Grupos Operacionais Medida 2. Conhecimento Ação 2.1. Capacitação e divulgação Operação 2.1.1. Ações de formação Operação 2.1.2. Atividades de demonstração Operação 2.1.3. Intercâmbios de curta duração e visitas a explorações agrícolas e florestais Operação 2.1.4. Ações de informação Ação 2.2. Aconselhamento Operação 2.2.1. Apoio ao fornecimento de Serviços de Aconselhamento Agrícola e Florestal Operação 2.2.2. Apoio à criação de Serviços de Aconselhamento Operação 2.2.3. Apoio à formação de conselheiros das entidades Prestadores de Serviços de Aconselhamento	Medida 3. Valorização da Produção Agrícola Ação 3.1. Jovens agricultores Ação 3.2. Investimento na exploração agrícola Operação 3.2.1. Investimento na exploração agrícola Operação 3.3.2. Pequenos investimentos nas explorações agrícolas Ação 3.3. Investimento na transformação e comercialização de produtos agrícolas Operação 3.3.1. Investimento na transformação e comercialização de produtos agrícolas Operação 3.3.2. Pequenos investimentos na transformação e comercialização de produtos agrícolas Ação 3.4. Infraestruturas coletivas Operação 3.4.1. Desenvolvimento do regadio eficiente Operação 3.4.2. Melhoria da eficiência dos regadios existentes Operação 3.4.3. Drenagem e estruturação fundiária Medida 4. Valorização dos Recursos Florestais Operação 4.0.1. Investimentos em produtos florestais identificados como Agrícolas no Anexo I do Tratado Operação 4.0.2. Investimentos em produtos florestais não identificados como agrícolas no Anexo I do Tratado Medida 5. Organização da Produção Ação 5.1. Criação de agrupamentos e organizações de produtores Ação 5.2. Organizações interprofissionais Ação 5.3. Cooperação empresarial Medida 6. Gestão do Risco e Restabelecimento do Potencial Produtivo Ação 6.1. Seguros Ação 6.2. Prevenção e restabelecimento do potencial produtivo Operação 6.2.1. Prevenção de calamidades e catástrofes naturais Operação 6.3.2. Restabelecimento do potencial produtivo	Medida 7. Agricultura e Recursos Naturais Ação 7.1. Agricultura biológica Operação 7.1.1. Conversão para a agricultura biológica Operação 7.1.2. Manutenção em agricultura biológica Ação 7.2. Produção integrada Ação 7.3. Pagamentos Rede Natura Operação 7.3.1. Pagamento Natura Operação 7.3.2. Apoios zonais de carácter agroambiental Ação 7.4. Conservação do solo Operação 7.4.1. Sementeira direta ou mobilização na linha Operação 7.4.2. Envolvimento da entrelinha de culturas permanentes Ação 7.5. Uso eficiente da água Ação 7.6. Culturas permanentes tradicionais Operação 7.6.1. Culturas permanentes tradicionais Operação 7.6.2. Douro Vinhateiro Ação 7.7. Pastoreio intensivo Operação 7.7.1. Manutenção de lameiros de alto valor natural Operação 7.7.2. Manutenção de sistemas agro-silvo-pastoris sob montado Operação 7.7.3. Proteção do lobo ibérico Ação 7.8. Recursos genéticos Operação 7.8.1. Manutenção de raças autóctones em risco Operação 7.8.2. Utilização de variedades vegetais tradicionais Operação 7.8.3. Conservação e melhoramento de recursos genéticos animais Operação 7.8.4. Conservação de recursos genéticos vegetais Operação 7.8.5. Conservação e melhoramento de recursos genéticos florestais Ação 7.9. Mosaico agroflorestal Ação 7.10. Silvo-ambientais Operação 7.10.1. Manutenção de habitats do lince ibérico Operação 7.10.2. Manutenção de galerias ripícolas Ação 7.11. Investimentos não produtivos Ação 7.12. Apoio agroambiental à Apicultura Medida 8. Proteção e Reabilitação de Povoamentos Florestais Ação 8.1. Silvicultura sustentável Operação 8.1.1. Florestação de terras agrícolas e não agrícolas Operação 8.1.2. Instalação de sistemas agroflorestais Operação 8.1.3. Prevenção da floresta contra agentes bióticos e abióticos Operação 8.1.4. Restabelecimento da floresta afetada por agentes bióticos e abióticos ou por acontecimentos catastróficos Operação 8.1.5. Melhoria da resiliência e do valor ambiental das florestas Operação 8.1.6. Melhoria do valor económico das florestas Ação 8.2. Gestão de recursos cinegéticos e aquícolas Medida 9. Manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas Operação 9.0.1. Zonas de Montanha Operação 9.0.2. Zonas que não as de montanha, sujeitas a condicionantes naturais significativas Operação 9.0.3. Zonas sujeitas a condicionantes específicas	Medida 10. LEADER Ação 10.1. Apoio preparatório Operação 10.1.1. Preparação e reforço das capacidades, formação e ligação em rede dos GAL Ação 10.2. Implementação das estratégias de Desenvolvimento Local <ul style="list-style-type: none"> Pequenos investimentos agrícolas e na transformação e comercialização Diversificação para atividades não agrícolas Renovação de aldeias Cadeias curtas e mercados locais Promoção de produtos de qualidade locais Ação 10.3. Atividades de Cooperação dos GAL Operação 10.3.1. Cooperação interterritorial e transnacional dos GAL Ação 10.4. Funcionamento e animação Operação 10.4.1. Custos de funcionamento e animação

Fonte: <http://www.gpp.pt/pdr2020/>.

No que diz respeito ao financiamento global do PDR 2020, as Áreas de Intervenção com maior peso na despesa pública são, respetivamente, as Áreas 3 e 2. Estas Áreas estão diretamente ligadas aos objetivos estratégicos: crescimento do valor acrescentado do setor

agroflorestal e rentabilidade económica da agricultura e promoção de uma gestão eficiente e proteção dos recursos. Destacam-se as Medidas 3, “Valorização da produção agrícola”, 9, “Manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas”, e 7, “Agricultura e recursos naturais”, as quais, em conjunto, representam cerca de 75,2% da despesa pública programada para o PDR 2014-2020.

Tabela 33 – Plano Financeiro Global PDR 2014-2020

Áreas de Intervenção	Despesa Pública (€)	FEADER (€)	Taxa de Participação FEADER	Peso da Despesa Pública
Área 1. Inovação e conhecimento	96 843 878	84 170 775	86,9%	2,3%
Medida 1	41 597 719	36 975 750	88,9%	1,0%
Medida 2	55 246 159	47 195 025	85,4%	1,3%
Área 2. Competitividade e organização da produção	1 779 958 222	1 522 376 175	85,5%	42,7%
Medida 3	1 644 856 371	1 408 563 430	85,6%	39,4%
Medida 4	36 749 197	31 288 320	85,1%	0,9%
Medida 5	25 991 250	23 275 745	89,6%	0,6%
Medida 6	73 361 404	59 248 680	80,8%	1,8%
Área 3. Ambiente, eficiência no uso dos recursos e clima	1 990 837 015	1 708 294 495	85,8%	47,7%
Medida 7	676 944 011	577 357 595	85,3%	16,2%
Medida 8	499 569 600	425 719 000	85,2%	12,0%
Medida 9	814 323 404	705 217 900	86,6%	19,5%
Área 4. Desenvolvimento Local	220 753 242	197 689 470	89,6%	5,3%
Medida 10	220 753 242	197 689 470	89,6%	5,3%
Assistência Técnica	81 524 235	70 045 600	85,9%	2,0%
Compromissos transitados	565 065	480 308	85,0%	0,0%
Total PDR 2014-2020	4 170 481 657	3 583 056 823	85,9%	100,0%

Fonte: MAM, 2014.

Notas: valores em Dezembro de 2014.

7.7 “Um rural que já não é agricultura, mas que ainda não é outra coisa”

A evolução das políticas para o desenvolvimento dos espaços rurais em Portugal não é dissociável da evolução da política europeia de desenvolvimento rural, tal como analisada no capítulo 5. À semelhança do que aconteceu na maioria dos países europeus, também em Portugal, os anos 50 constituíram um período em que as políticas públicas para as áreas rurais foram orientadas para a modernização da agricultura, com vista ao aumento da produção e produtividade agrícolas.

A partir dos anos 60, e até ao início dos anos 90, não obstante a perda de importância da agricultura enquanto atividade económica dominante nos espaços rurais, a aposta da UE continuou a recair na produção e modernização agrícolas⁵⁸⁶. Portugal não fugiu a este modelo, e, desde a sua adesão, e até 1992, ano em que teve início o Programa LEADER e a reforma da

⁵⁸⁶ Esta opção escudava-se nos próprios objetivos da PAC, consagrados no Tratado de Roma, de aumentar a produtividade da agricultura, promovendo o progresso técnico, e assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a ótima utilização dos fatores de produção.

PAC, as preocupações da política rural situaram-se, quase exclusivamente, no âmbito dos investimentos estruturais (modernização das explorações agrícolas, melhoria da transformação e comercialização dos produtos agrícolas, e rejuvenescimento da agricultura). É, contudo, possível identificar no país, nos anos 80, algumas medidas surgidas no âmbito da política regional, com o objetivo de corrigir as assimetrias regionais, que incidiram no desenvolvimento de espaços rurais com problemas de desenvolvimento específicos, como é o caso do PDRITM e dos PIDR.

As duas grandes reformas dos fundos estruturais conduziram a fortes transformações das áreas rurais da Europa, resultantes da alocação de fundos estruturais para apoiar programas de desenvolvimento integrado em áreas rurais. Durante esse período (1989-1999), todas as regiões de Portugal foram elegíveis no âmbito do Objetivo 1. Contudo, as intervenções no âmbito da política agrícola em Portugal abrangeram, sobretudo, ações de melhoria das condições de produção agrícola e da eficácia das explorações agrícolas, valorização da qualidade dos produtos, desenvolvimento dos recursos humanos em meio rural, e, em menor escala, medidas relacionadas com a preservação do ambiente e dos recursos naturais, por força da obrigatoriedade das medidas agroambientais. Em suma, as políticas nacionais traçadas visavam, maioritariamente, o reforço da competitividade do setor agrícola e a promoção da viabilidade económica das explorações agrícolas. À exceção do Programa LEADER, o apoio estrutural ao desenvolvimento rural aconteceu, durante este período, quase sempre no âmbito da Política de Coesão, através dos Programas Operacionais regionais, das OID e, sobretudo, do PPDR.

Em 2000-2006, período que abrange a constituição oficial da PDR enquanto segundo pilar da PAC, a multifuncionalidade da agricultura e a abordagem multisectorial, a eficácia e a transparência na elaboração e gestão dos programas emergem como princípios fundamentais desta política. Neste âmbito, a UE aprova um regulamento referente ao apoio do FEOGA ao desenvolvimento rural, o Regulamento CE n.º 1257/99, que junta, num único instrumento, nove regulamentos anteriormente em vigor: i) investimentos nas explorações agrícolas; ii) instalação de jovens agricultores; iii) formação; iv) reforma antecipada; v) zonas desfavorecidas e regiões com condicionantes ambientais; vi) medidas agroambientais; vii) melhoria da transformação e comercialização de produtos agrícolas; viii) silvicultura; ix) promoção da adaptação e do desenvolvimento das zonas rurais.

Apesar de o novo regulamento ter como objetivo a integração e a coerência global da PDR, o seu impacto foi minimizado. Nomeadamente, pelo facto de algumas medidas serem financiadas pela secção Garantia, e outras pela secção Orientação do FEOGA, e, em alguns Estados-membros, pela complicação adicional de algumas medidas serem financiadas por

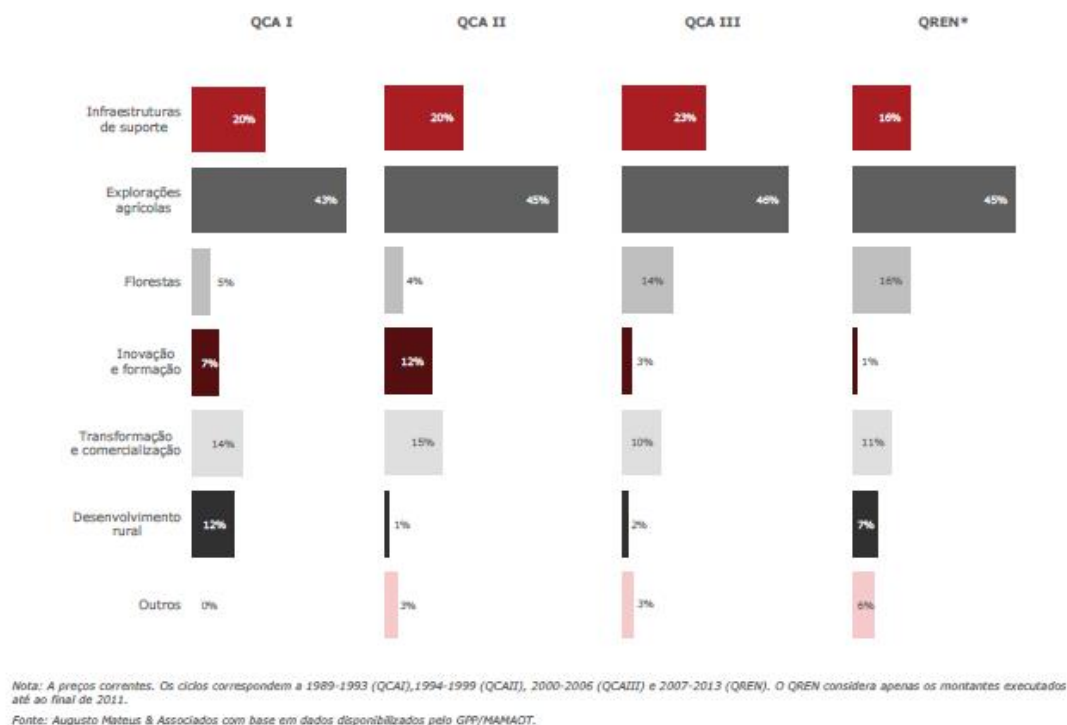
secções diferentes consoante o tipo de região-objetivo. Neste sentido, não se pode falar de um quadro jurídico único, na medida em que os dispositivos jurídicos das duas secções eram diferentes, dificultando a programação e execução integradas da PDR (Cordovil *et al.*, 2004). Em Portugal, isto significou uma fragmentação das medidas de desenvolvimento rural por quatro programas: o AGRO e o AGRIS no âmbito dos Programas Operacionais do QCAIII; o RURIS ou Plano de Desenvolvimento Rural, que integrava as quatro medidas de acompanhamento da PAC, financiadas pelo FEOGA – Secção Garantia; e o LEADER +, exclusivamente financiado pelo FEOGA – Secção Orientação. Noutros termos, em Portugal, e à semelhança de Espanha, da Irlanda e da Grécia, países em que as áreas rurais constituíam, na sua totalidade, regiões Objetivo 1, os planos de desenvolvimento rural apenas contemplavam as quatro medidas de acompanhamento. As outras medidas de desenvolvimento rural estavam incluídas nos Programas Operacionais referentes ao Objetivo 1 (Bandarra, 2001).

De facto, em Portugal, e até finais de 2006, as medidas estruturais de apoio ao desenvolvimento rural foram objeto de programação integrada, no âmbito dos Programas Operacionais do QCAIII (AGRO e Medida AGRIS) e do Programa LEADER. A partir de 2007, as medidas de desenvolvimento rural passaram a fazer parte de uma programação única, o PRODER, financiado exclusivamente pelo FEADER. Esta inflexão não significou, no entanto, mais do que continuidade no financiamento de medidas relacionadas com aumento da competitividade do setor agrícola.

Globalmente, entre 1989 e 2011, Portugal recebeu 10.899 milhões de euros, ao abrigo do FEOGA-Orientação e do FEADER, distribuídos da seguinte forma: 20% no QCA I; 27% no QCA II; 37% no QCA III; e 16% no QREN. Ao longo deste mesmo período, entre a contribuição pública e a contribuição privada nacional, o investimento total elegível ao abrigo destes dois fundos foi de 21.048 milhões de euros⁵⁸⁷. Deste montante, e nos diferentes quadros de programação, mais de 40% do investimento esteve sempre relacionado com apoios destinados à modernização, reconversão e diversificação das explorações agrícolas, bem como à valorização da produção agrícola (Augusto Mateus & Associados, 2013). O investimento em medidas de desenvolvimento rural foi sempre muito residual, representado no QCA II e no QCA III menos de 5% da despesa total realizada (Figura 39):

⁵⁸⁷ Valores a preços constantes de 2011 (Augusto Mateus & Associados, 2013).

Figura 39 – Repartição por área de intervenção do FEOGA-Orientação e do FEADER aplicado em Portugal (%) - 1989-2011



Apesar do investimento realizado na modernização das estruturas agrícolas, em 2011, o índice parcial de competitividade⁵⁸⁸ era inferior a 100 (média nacional) em todas as regiões predominantemente rurais⁵⁸⁹. No que concerne o índice parcial de coesão⁵⁹⁰, onze das dezanove regiões predominantemente rurais apresentavam valores acima da média nacional. Quanto ao índice parcial de qualidade ambiental⁵⁹¹, a grande maioria das regiões predominantemente rurais posicionava-se acima desse valor. Apesar desta variação, em

⁵⁸⁸ «O índice de competitividade pretende captar o potencial (em termos de recursos humanos e de infraestruturas físicas) de cada sub-região em termos de competitividade, assim como o grau de eficiência na trajetória seguida (medido pelos perfis educacional, profissional, empresarial e produtivo) e, ainda, a sua eficácia na criação de riqueza e na capacidade demonstrada pelo tecido empresarial para competir no contexto internacional» (INE).

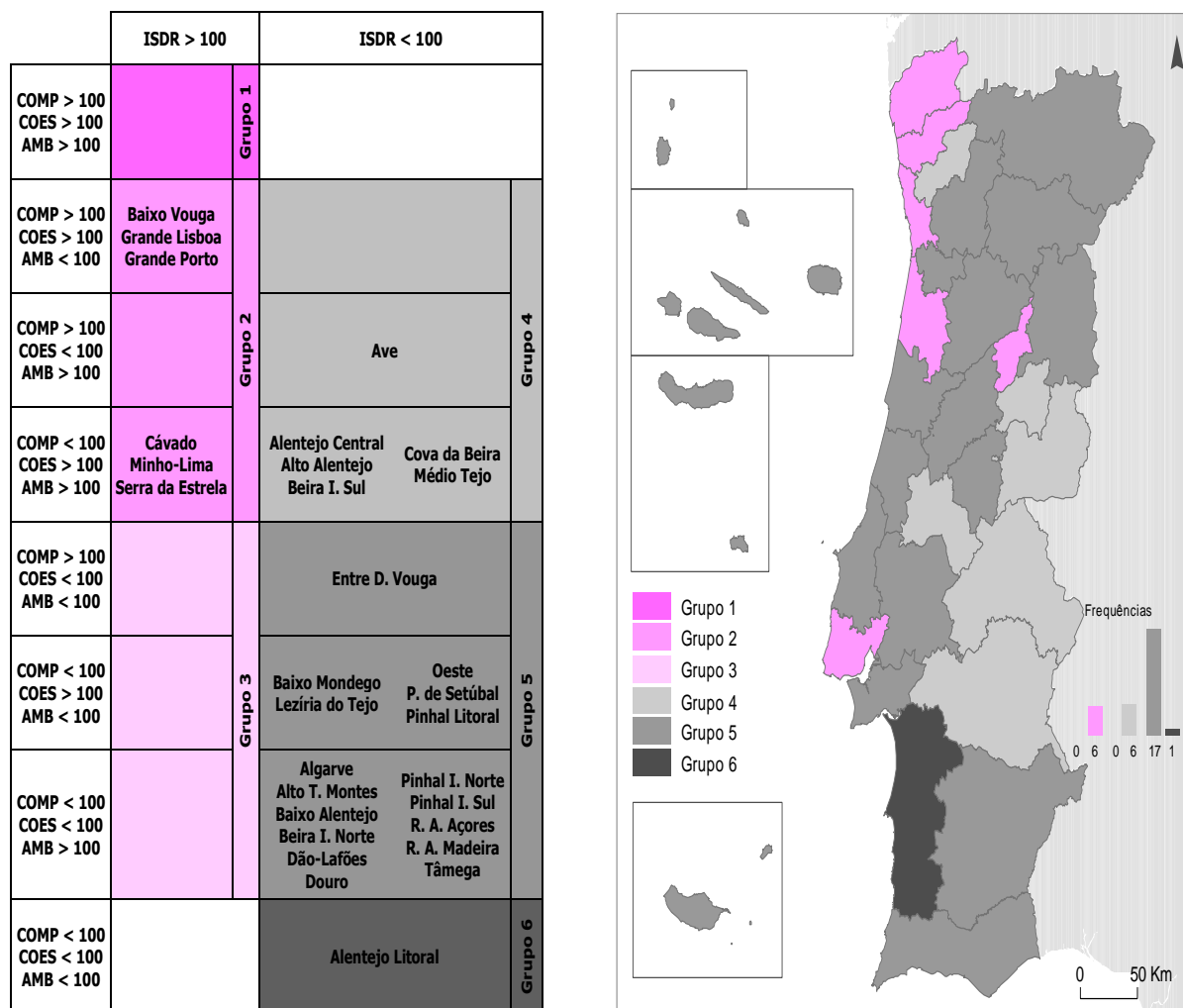
⁵⁸⁹ Constituem regiões predominantemente rurais: Minho-Lima, Douro, Alto Trás-os-Montes, Baixo Mondego, Pinhal Litoral, Pinhal Interior Norte, Dão-Lafões, Pinhal Interior Sul, Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Cova da Beira, Oeste, Médio Tejo, Alentejo Litoral, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo e Lezíria do Tejo (EC, 2013b).

⁵⁹⁰ «O índice de coesão procura refletir o grau de acesso da população a equipamentos e serviços coletivos básicos de qualidade, bem como os perfis conducentes a uma maior inclusão social e a eficácia das políticas públicas traduzida no aumento da qualidade de vida e na redução das disparidades territoriais» (INE).

⁵⁹¹ «A qualidade ambiental está associada às pressões exercidas pelas atividades económicas e pelas práticas sociais sobre o meio ambiente (numa perspetiva vasta que se estende à qualificação e ao ordenamento do território), aos respetivos efeitos sobre o estado ambiental e às consequentes respostas económicas e sociais em termos de comportamentos individuais e de implementação de políticas públicas» (INE).

apenas duas regiões, Minho-Lima e Serra da Estrela, o índice sintético de desenvolvimento regional⁵⁹² estava acima da média nacional.

Figura 40 – Índice sintético de desenvolvimento regional e índices parciais de competitividade, de coesão e de qualidade ambiental: situação face à média nacional (Portugal = 100), NUTS III - 2011



Fonte: INE em <https://www.ine.pt>.

Desta análise ressalta que, pese embora o investimento realizado, no retrato territorial nacional, as áreas rurais continuam a ser pouco competitivas e coesas; em contrapartida, apresentam uma qualidade ambiental acima da média. Concretamente, após cerca de 30 anos de investimento, as regiões rurais ainda não conseguiram reduzir as suas assimetrias e convergir com os valores nacionais de desenvolvimento. O que significa que os investimentos

⁵⁹² «O Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR) baseia-se num modelo conceptual que privilegia uma visão multidimensional do desenvolvimento regional, estruturando-o em três componentes: competitividade, coesão e qualidade ambiental. Este índice sintético é o resultado do desempenho conjunto nas componentes (índices parciais) competitividade, coesão e qualidade ambiental».

feitos em benefício das áreas rurais talvez não tenham sido, e não estejam a ser, os mais indicados.

Se, até à adesão de Portugal à UE, a inexistência de políticas de desenvolvimento rural integrado constituía um dado adquirido, ainda hoje não se pode falar de uma política de desenvolvimento rural, dada a ausência de articulação entre os vários instrumentos e, essencialmente, dada a concentração das preocupações com o setor agrícola (Figueiredo, 2003b), facto que se destaca da análise dos vários programas e medidas desenhadas e executadas no âmbito da política agrícola/rural.

Em Portugal, *«o rural já está depois da agricultura mas ainda não é outra coisa, ou melhor, outras coisas»* (Baptista, 2006:100). Parece, todavia, claro que as orientações estratégicas da política nacional de desenvolvimento rural, e o padrão de programação a favor de medidas relacionadas com a modernização das estruturas agrícolas, isto é, de medidas que promovem o aumento da competitividade da agricultura, não têm resultado, do ponto de vista do desenvolvimento e coesão das áreas rurais.

Apesar de tudo, há alternativas que assentam na qualidade ambiental dos espaços rurais portugueses, grande parte deles já protegidos, ao abrigo de diversos quadros legais.

É sobre o processo de instituição das áreas protegidas em Portugal, e do seu enquadramento na estratégia nacional de desenvolvimento rural, que versa o capítulo seguinte.

Capítulo 8 A conservação da natureza no rural e a conservação da natureza no agrícola: retrato territorial de Portugal Continental

A agricultura, a sociedade rural e o espaço não têm hoje destinos coincidentes, embora coexistam nos mesmos limites geográficos onde, nos últimos trinta anos, se avolumou e impôs a questão ambiental (Baptista, 2001). Ainda que a política agrícola e rural portuguesa seja tributária da política europeia, é possível encontrar no país estratégias que procuram contemplar vantagens comparativas resultantes de processos que não imprimiram a sua marca no ambiente de forma decisiva, mas que permitiram, nalguns casos, a manutenção e importância relativa de práticas agrícolas tradicionais e/ou extensivas (Lima 2011). Com efeito, a integração tardia da agricultura portuguesa no modelo da PAC contribuiu para uma agricultura de tipo multifuncional e pluriactiva (Lima 2011), que em associação com estratégias de conservação da natureza adotadas, conduziu, ao desenvolvimento das áreas rurais sem capacidade de afirmação no mercado.

A crescente identificação social e institucional entre “ambiente”, “natureza” e “rural” tem sido sobretudo considerada no âmbito da criação de áreas protegidas em espaço rural (Figueiredo, 2003b; 2008; 2011). Igualmente, a ideia de que as áreas protegidas poderão servir de suporte à regeneração das áreas rurais marginais da Europa tem sido defendida como estratégia de desenvolvimento destes espaços. Neste contexto, emergem novas abordagens que visam integrar conservação e desenvolvimento, transformando as áreas protegidas em “paisagens vivas”, nas quais são integradas diferentes funções, usos e interesses (Mose *et al.*, 2007). Esta evolução acontece porque, por um lado, as sociedades modernas tendem a valorizar cada vez mais a natureza e a associá-la nostalgicamente ao “campo” (Mathieu e Jollivet, 1989; Mormont, 1984; 1987), e, por outro lado, porque nas políticas de desenvolvimento da UE traçadas para o mundo rural, a ênfase colocada no papel dos espaços rurais para a preservação do ambiente e dos recursos naturais deixa entrever o crescimento deste tipo de estratégias e medidas (Figueiredo 2003b; 2008; 2011).

Em Portugal Continental, o espaço rural representa 81,4% de área do território (MAM, 2014), e a maioria das áreas protegidas encontram-se aí situadas, podendo ser consideradas espaços remotos ou profundos, pelas suas características históricas e pelas suas dinâmicas demográficas e socioeconómicas (cf. Figueiredo, 2003b). As características da agricultura portuguesa, bem como o contexto de política agrícola e rural, encetado pela primeira reforma da PAC e aprofundado por posteriores reformas, permitem afirmar que o contributo da atividade agrícola (de tipo multifuncional, de conservação da natureza e da paisagem ou de

tipo alternativo) poderá ser de inegável valia para o processo de desenvolvimento de grande parte dos territórios rurais do país (cf. Lima, 2011).

Em Portugal, como se referiu em capítulos anteriores, a integração de objetivos ambientais na política agrícola deu-se com a transposição do Regulamento 2078/92 para o direito interno, e com a implementação do primeiro programa agroambiental nacional. É da articulação entre a especificidade do espaço rural português e a programação agroambiental, no contexto das diretivas europeias de desenvolvimento rural, que derivam as duas principais linhas de argumentação da investigação desenvolvida e, em cujo âmbito, se procurou testá-las:

- Os espaços rurais protegidos não são todos idênticos, devido às suas configurações espaciais internas, sendo possível encontrar diferenças significativas entre estas áreas, que não são tidas em consideração na transposição, conceção e execução dos instrumentos de programação agroambiental de diretiva comunitária;
- O ambiente não é considerado uma vantagem comparativa nas estratégias e medidas de desenvolvimento delineadas para as áreas rurais classificadas.

Neste quadro, este capítulo divide-se em duas partes. Na primeira parte, aborda-se o estado da questão da análise das políticas de conservação da natureza em geral e, em particular, das áreas protegidas do Continente, com especial incidência na rede *Natura 2000*. Procura-se tipificar os municípios inseridos em rede *Natura 2000*, tendo por base as suas características sociodemográficas, económicas e territoriais. Pretende-se, deste modo, identificar padrões de diferenciação das áreas classificadas ao abrigo da rede.

Na segunda parte, faz-se uma breve apresentação da programação agroambiental do Continente no período 2007-2013, em particular da medida *Intervenção Territorial Integrada* (ITI). A ITI constituiu uma medida agroambiental do PRODER 2007-2013, aplicada em territórios rede *Natura 2000*. A análise incide especificamente na ITI de Castro Verde. O propósito desta segunda parte consiste, sobretudo, na compreensão do padrão dos objetivos e estratégias de implementação da programação agroambiental nacional, na sua ligação com as estratégias de desenvolvimento rural com incidência em áreas classificadas.

8.1 A Política de Conservação da Natureza e Biodiversidade em Portugal: breve evolução

De facto, e apesar de a questão ambiental aparecer consagrada na Constituição da República Portuguesa desde 1976 (artigos 9.º e 66.º), o primeiro passo para uma política

ambiental concertada deu-se com a aprovação da Lei de Bases do Ambiente, em 1987⁵⁹³. Este diploma constituiu a primeira tentativa de definição de uma política nacional de ambiente, reunindo os princípios gerais identificados como essenciais para a construção dessa política, e “abrindo caminho” para a criação de diferentes diplomas regulamentares e quadros legais. Não é de estranhar que a publicação da Lei de Bases do Ambiente se tenha efetuado em 1987, ano em que a política de ambiente europeia aparece consagrada, também pela primeira vez, no direito comunitário, com a entrada em vigor do AUE. Portugal, à semelhança dos outros países do Sul da Europa, é tido como um país que tem “importado” legislação europeia, negociando com os seus parceiros europeus as condições, incluindo os períodos de transição, para a implementação da legislação ambiental (Gonçalves, 2002). A maioria das medidas introduzidas no domínio do ambiente, resulta da transposição de diretivas comunitárias para o direito interno português. Contudo, Portugal acompanhou a tendência europeia, e *«a política ambiental portuguesa avançou em direcção a uma ação preventiva, pelo menos em alguns domínios»* (Queirós, 2002: 33)⁵⁹⁴.

Em Portugal a questão ambiental surge tarde, e é, inicialmente, mais induzida pelas pressões resultantes do processo de adesão à UE do que por dinâmicas internas à sociedade portuguesa (Reis e Lima, 1998). Foram, e são ainda, sobretudo, os problemas ligados às questões urbanísticas e ordenamento do território que suscitaram a emergência de uma preocupação ambiental no país (Lima e Schmidt, 1996). Com exceção de algumas medidas de Ribeiro Telles⁵⁹⁵, e da Lei de Bases do Ambiente, toda a restante legislação ambiental portuguesa foi induzida pela UE (Schmidt, 1999b).

⁵⁹³ Lei n.º 11/87 de 7 de Abril de 1987, publicada no D.R. Série I, n.º 81, de 7 de Abril de 1987. Revogada pela Lei n.º 19/2014 de 14 de Abril de 2014, a nova Lei de Bases do Ambiente.

⁵⁹⁴ Igualmente a partir dos anos 90, e com a criação de um ministério da tutela específico, o investimento no ambiente tornou-se prioritário, sobretudo após a aprovação do QCAII. Embora a primeira Secretaria de Estado do Ambiente tenha sido criada em 1975, a existência de um órgão de governo ministerial dedicado às questões ambientais, tal como o conhecemos hoje, surge apenas em 1990 com a criação do Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, mantendo essa designação até 1995. Em 1995, passa a designar-se Ministério do Ambiente, para, em 2000, surgir como Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território. De Janeiro de 2002 a Julho de 2004, intitula-se Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e Ambiente. Em Julho de 2004 e até Março de 2005, volta a denominar-se Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território. Entre 2005 e 2009, surge com o nome de Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. De 2009 a 2011, volta a apelidar-se Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território. Entre 2011 e Novembro de 2015, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia (embora, no início da legislatura, tenha sido criada apenas uma Secretaria de Estado do Ambiente, dependente do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território). Atualmente, no XXI Governo Constitucional, designa-se Ministério do Ambiente. Estas alterações refletem também o papel que a questão ambiental foi tendo nos sucessivos governos constitucionais. No entanto *«este ziguezague na nomenclatura é, infelizmente, de natureza mais profunda. Reflete a incapacidade, ainda prevalecente, de os principais partidos do arco parlamentar compreenderem o valor prioritário da política ambiental»* (Soromenho-Marques, 2008: 98).

⁵⁹⁵ O Arquiteto Gonçalo Ribeiro Telles é considerado o pai da articulação do ordenamento do território com a política de ambiente em Portugal. Foi Subsecretário de Estado do Ambiente, tendo desempenhado funções nos quatro primeiros Governos Provisórios de Portugal.

Um dos domínios de incidência foi o da conservação da natureza e da biodiversidade. Apesar de as primeiras medidas legislativas de conservação da natureza surgirem, nos anos 70, com a definição, pela primeira vez no Direito português, de espaços dedicados à conservação da natureza com diferentes objetivos específicos e diferentes regimes de proteção, é sobretudo a partir de meados dos anos 80, que é criada legislação de enquadramento para a política de conservação da natureza em Portugal. As décadas de 1980 e 1990, correspondem ao período de maior classificação de áreas protegidas de iniciativa nacional, sendo este suplantado pelo estabelecimento, no início dos anos 2000, da rede *Natura 2000*, que contribuiu para uma abordagem mais sistemática à conservação da natureza em território nacional (Costa *et al.*, 2007).

8.1.1 A Rede Nacional de Áreas Protegidas

À semelhança de outros países, também em Portugal, as questões ligadas à conservação da natureza refletem o primeiro esforço de tradução das preocupações ambientais do Estado em políticas de ambiente.

As primeiras medidas legislativas de conservação da natureza emergem nos anos 70, com a Lei n.º 9/70 de 19 de Junho⁵⁹⁶. Através deste diploma, são definidas, pela primeira vez, reservas com diferentes objetivos específicos, que ficariam sujeitas ao regime florestal obrigatório, mesmo quando não estivessem relacionadas com este regime.

Tal como na maioria dos países europeus, e conforme mencionado em capítulos anteriores, também a história inicial da conservação da natureza em Portugal está muito ligada à intervenção florestal. Uma das primeiras referências oficiais à necessidade de conservação da natureza surge, nos anos 30, no relatório que acompanhava o *Plano de Povoamento Florestal* de 1938 em que é proposta a criação de três parques naturais demarcados (nas serras de Montesinho, Larouco e Gerês), e de diversas reservas integrais nas serras do Norte e Centro do país, cuja constituição, todavia, não virá a efetivar-se. Em contrapartida, procede-se à florestação intensiva de pinheiros (décadas de 1940-50), o que, apesar de tudo, demonstra algumas intenções conservacionistas, nomeadamente, contra a erosão dos solos provocada pelo pastoreio e pela recolha de lenha por parte das populações rurais (Schmidt, 1999a):

«According to the literature concerning the Portuguese conservation history, the forest engineers were the main actors in the creation of the nature protectionist movement in Portugal during the first half of the 1900s. Among the initiatives of this group was the first proposal for the establishment of Pas

⁵⁹⁶ Publicada no Diário do Governo Série I, n.º 141, de 19 de Junho de 1970.

[Protected Areas] *in the country in 1937 and the leadership in the creation of the first Portuguese environmental NGO called "Liga para a Proteção da Natureza"*» (Pinto e Partidário, 2012: 792).⁵⁹⁷

É neste âmbito que, em Setembro de 1957, por iniciativa do Professor Joaquim Rodrigues dos Santos Júnior, então diretor do Instituto de Zoologia Dr. Augusto Nobre, da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto, os Serviços Florestais criam a primeira área protegida portuguesa, a Reserva Ornitológica do Mindelo (Oliveira, 2006; 2009)⁵⁹⁸. A sua designação não está, contudo, enquadrada numa estratégia de conservação da natureza definida e legalmente instituída, como é a Lei n.º 9/70 (Schmidt, 1999a), o que só virá a acontecer em 1971, com a classificação do Parque Nacional da Peneda-Gerês (PNPG), considerada a primeira grande decisão governamental em termos de ambiente⁵⁹⁹.

Tabela 34 – Caracterização de quatro modelos para as Áreas Protegidas portuguesas aplicados entre 1971 e 2010

	"Paradigma Original"	"Novo Paradigma"		
	Modelo Natureza Selvagem	Modelo Paisagem	Modelo Conservação da Natureza	Modelo Conservação da Biodiversidade
Período	1971-1974	1975-Início dos anos 80 (em algumas AP finais dos anos 90)	Meados dos anos 80-finais dos anos 90	Início de 2000-presente
Descrição do modelo de Área protegida	Áreas naturais selvagens nas quais as atividades humanas são diminutas	Paisagens tradicionais rurais, nas quais a paisagem e outros valores culturais são preservados	Áreas de valor natural com atividades humanas compatíveis	Áreas de valor para a biodiversidade europeia, com atividades humanas compatíveis
Atividades Humanas preferenciais	Floresta, turismo, educação, estudos científicos	Atividades agro-pastoris tradicionais, turismo e educação	Atividades humanas compatíveis com a conservação, turismo e educação	Atividades humanas compatíveis com a conservação, turismo e educação
Principais acontecimentos na gestão das áreas protegidas	1971: criação das primeiras AP 1971: gestão das AP a cargo dos Serviços Florestais	1975: criação de uma agência estatal para a conservação da natureza 1976: Introdução dos primeiros parques naturais e paisagens protegidas 1986: os Serviços Florestais deixam de intervir na gestão das AP	1993: criação da Rede Nacional de AP 1993: criação das primeiras AP privadas 1998: criação das primeiras AP marinhas	2000: AP portuguesas integradas na rede <i>Natura 2000</i> 2007: novo quadro de gestão, no qual todas as AP de uma região são supervisionadas pelo mesmo serviço/departamento

Fonte: Pinto e Partidário, 2012 (tradução própria).

⁵⁹⁷ A Liga para a Proteção da Natureza (LPN) foi criada em 1948. Logo nos primeiros anos da sua atividade a LPN propôs a criação de dois parques nacionais em Portugal (Metrópole), Peneda-Gerês e Arrábida. Em 1958 a Direção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas responde positivamente, mostrando interesse em criar o Parque Nacional da Peneda-Gerês, reconhecendo a sua importância do ponto de vista botânico, geológico, zoológico e arqueológico (Sequeira, 2008).

⁵⁹⁸ Atualmente a Reserva Ornitológica do Mindelo está enquadrada na Paisagem Protegida Regional do Litoral de Vila do Conde, classificada em 2009.

⁵⁹⁹ Decreto n.º 187/71 de 8 de Maio, publicado no Diário do Governo, Série I, n.º 108, de 8 de Maio de 1971.

A designação do PNPG inspira-se no modelo de gestão americano, cujo objetivo principal consistia na proteção e circunscrição de vastas áreas naturais selvagens à intervenção humana, o denominado modelo “Natureza Selvagem” (Pinto e Partidário, 2012), constituindo até hoje, o único parque nacional de Portugal.

De facto, desde a classificação do PNPG e até à Revolução de Abril de 1974, coexistem duas perspetivas diferentes sobre o modelo que deve ser adotado na gestão das áreas protegidas portuguesas. Por um lado, os engenheiros florestais pretendiam classificar áreas protegidas em que as atividades tradicionais seriam reduzidas, e a natureza em estado selvagem fosse valorizada. Por outro lado, os arquitetos paisagistas entendiam que este modelo era inadequado na maioria do território nacional, e propunham a definição de um “novo” paradigma de áreas protegidas. Na perspetiva destes últimos, as áreas protegidas deveriam ser criadas para servir o propósito de conservação das paisagens resultantes das atividades agrícolas tradicionais, o intitulado modelo “Paisagem” (Pinto e Partidário, 2012).

Em 1974, com o fim da ditadura, o modelo de gestão “Paisagem” torna-se dominante. As áreas protegidas passam a ser classificadas com o objetivo de compatibilizar conservação da paisagem com manutenção de atividades humanas tradicionais, bem como de valorizar aspetos culturais das populações. É igualmente neste período (1975) que é criado o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico (SNPRPP), órgão nacional que fica responsável pela coordenação da gestão e administração dos parques e reservas nacionais, classificadas após o 25 de Abril⁶⁰⁰.

Através do Decreto-Lei n.º 613/76, é introduzida, na lei portuguesa, a conceção europeia de parque natural (1976)⁶⁰¹. Assim, fica estabelecido que *«parques naturais são áreas de ordenamento de território, devidamente ordenadas, tendo em vista o recreio, a conservação da natureza, a protecção da paisagem e a promoção das populações rurais, podendo incidir sobre propriedade pública ou privada e onde o zonamento estabelece as aptidões e o uso das diferentes parcelas de terreno»* (artigo 2.º, n.º 6).

O Decreto-Lei n.º 613/76 revoga a Lei n.º 9/70, e promulga o novo regime de proteção da natureza e criação de parques nacionais. No diploma, são estabelecidos vários tipos de áreas protegidas (reservas naturais, reservas naturais parciais, reservas de recreio, paisagens protegidas, objetos, conjuntos, sítios e lugares classificados, e parques naturais) sem, no entanto, serem definidas regras práticas de gestão das mesmas. Ao contrário do que se verificava na Lei n.º 9/70, na qual eram definidos o regime dos bens localizados no interior do

⁶⁰⁰ Decreto-Lei n.º 550/75 de 30 de Setembro, que cria a Secretaria de Estado do Ambiente. Publicado no D.R. Série I, n.º 226, de 30 de Setembro de 1975.

⁶⁰¹ Publicado no D.R. Série I, n.º 174, de 27 de Julho de 1976.

perímetro dos parques e reservas, os direitos dos proprietários e residentes, e as formas de financiamento dos parques (Frade, 1999).

A regulamentação das áreas protegidas só ocorre em 1978, com o Decreto n.º 4/78 de 11 de Janeiro, através do qual é instituída, pela primeira vez, a orgânica e estrutura dos parques e reservas naturais, bem como de outras áreas classificadas, e a figura do “plano de ordenamento”⁶⁰². Os Serviços Florestais continuariam, no entanto, a gerir as áreas protegidas criadas antes de Abril de 1974.

Em 1983, o SNPRPP é substituído por um novo serviço, o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza (SNPRCN)⁶⁰³. A alteração do nome reflete não só a mudança de política do organismo, mas sobretudo, a partir de meados dos anos de 1980, a transição para uma nova filosofia de gestão das áreas protegidas, o modelo “Conservação da Natureza” (Pinto e Partidário, 2012). É, neste período, que os Serviços Florestais deixam de intervir na gestão das áreas protegidas, com a transferência da gestão do PNPG para o SNPRCN (Pinto e Partidário, 2012)⁶⁰⁴.

O modelo conservação da natureza é consubstanciado na Lei de Bases do Ambiente, de 1987, que define, pela primeira vez em termos legislativos, uma estratégia nacional de conservação da natureza. O diploma estabelece vários instrumentos de política, de entre que se salienta o ordenamento integrado do território, que inclui a classificação e criação de sítios ou paisagens protegidas, sujeitos a estatutos especiais de conservação (artigo 27.º, alínea c), constituindo a criação e manutenção das áreas protegidas, um objetivo de interesse público nacional (artigo 29.º). A par da manutenção das áreas protegidas de âmbito nacional, com a publicação da Lei de Bases do Ambiente, consagra-se, no sistema jurídico português, os conceitos de área protegida de âmbito regional e local, classificação posteriormente reforçada pela criação da Rede Nacional de Áreas Protegidas.

Apesar de a estratégia nacional de conservação da natureza estar prevista na legislação desde 1987, só muito mais tarde é que ela é apresentada em documento. Neste sentido, e devido à inexistência deste documento estratégico, são definidos, em 1991, no *Livro Branco sobre o Estado do Ambiente em Portugal*, alguns pressupostos referentes às medidas a adotar no âmbito da conservação da natureza, designadamente: a salvaguarda do património natural depende das opções macroeconómicas, sendo o desenvolvimento sustentado o único

⁶⁰² Decreto n.º 4/78 da Presidência do Conselho de Ministros, publicado no D.R. Série I, n.º 9, de 11 de Janeiro de 1978.

⁶⁰³ Decreto-Lei n.º 49/83 de 31 de Janeiro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Qualidade de Vida. Publicado no D.R. Série I, n.º 25, de 31 de Janeiro de 1983.

⁶⁰⁴ De acordo com Decreto-Lei n.º 403/85 de 14 de Outubro, publicado no D.R. Série I, n.º 236, de 14 de Outubro de 1985. E o Decreto-Lei n.º 126/86 de 2 de Junho, publicado no D.R. Série I, n.º 125, de 2 de Junho de 1986 (Pinto e Partidário, 2012).

modelo que compatibiliza progresso e conservação da natureza; a conservação da natureza não se pode restringir às áreas protegidas; uma parte significativa das espécies da fauna e da flora selvagens depende da manutenção dos processos de agricultura tradicional e das explorações agrícolas de pequena e média dimensão; os prejuízos económicos para proprietários privados resultantes da execução de ações de conservação da natureza exigem soluções justas de compensação económica (MARN, 1991).

Em 1993, com o Decreto-Lei n.º 19/93 de 23 de Janeiro⁶⁰⁵, é criada a Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), no âmbito da qual passam a existir seis tipos de áreas protegidas: parque nacional, parque natural, paisagem protegida, reserva natural, monumento natural e sítio com interesse biológico⁶⁰⁶. Uma das inovações desta nova reclassificação, além da possibilidade de classificação de áreas privadas por proposta dos proprietários (“sítio com interesse biológico”), é a de que as três primeiras figuras passam também a abranger áreas urbanizadas. Neste sentido, dá-se, com este novo diploma, um alargamento da intervenção autárquica no planeamento e gestão do território das áreas protegidas, nomeadamente, pela inclusão do perímetro urbano em que elas se inserem. A regulamentação e gestão das áreas protegidas de âmbito regional e local ficam a cargo das autarquias locais ou das associações de municípios (n.º 2 do artigo 4.º), segundo o princípio da participação, consagrado na Lei de Bases do Ambiente (artigo 3.º, alínea c). Outra das novidades do diploma é a da elaboração obrigatória do plano de ordenamento para o parque nacional, a reserva natural, o parque natural e a área de paisagem protegida (artigos 14.º, 15.º e 28.º).

Contudo, com o Decreto-Lei n.º 151/95 de 24 de Junho, que institui o regime jurídico dos planos especiais de ordenamento do território (PEOT), algumas das prescrições dos números destes artigos são revogadas⁶⁰⁷. Os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP) deixam de submeter-se às aplicações legais do Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de Março⁶⁰⁸,

⁶⁰⁵ Publicado no D.R. Série I, n.º 19, de 23 de Janeiro de 1993. O diploma de criação da RNAP revoga os diplomas de 1976 e 1978.

⁶⁰⁶ O Decreto-Lei n.º 19/93 sofre três alterações. Em 1997 o D.L. 213/97 de 16 de Agosto altera o n.º 3 do artigo 17.º e a alínea b do n.º 1 do artigo 19.º Com a primeira alteração, um dos vogais da Comissão Diretiva passa a ser nomeado pelas Câmaras Municipais com jurisdição na área (anteriormente a nomeação dos vogais apenas era feita pelo ICN). A segunda diz respeito à constituição do Conselho Consultivo, que além de ser composta por representantes designados pelos serviços da administração central, das Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia, Associações de Defesa do Ambiente e do Património Construído passa a integrar também um representante dos interesses socioeconómicos. Em 1998, com o D.L. n.º 227/98 de 17 de Julho é aditado o artigo 10.º-A ao D.L. n.º 19/93, de 23 de Janeiro. Concretamente, nas áreas protegidas que abrangem o meio marinho podem ser delimitadas áreas de reservas marinhas ou parques marinhos (artigo 10.º - A, n.º 1). A última alteração, de 2002, será analisada mais à frente.

⁶⁰⁷ Nomeadamente, o n.º 1 do artigo 14.º; os n.ºs 2, 3, 4 e 5 do artigo 15.º e o n.º 2 do artigo 28.º.

⁶⁰⁸ Decreto que regula a elaboração, aprovação e ratificação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT).

passando a ser regidos por este novo diploma, e a enquadrar-se na categoria de PEOT⁶⁰⁹. Concretamente, uma das alterações é a de que a elaboração dos POAP de âmbito regional e local deixa de ser competência das autarquias, e passa a ser prerrogativa da administração central.

Ainda em 1993, o governo português ratifica a CBD⁶¹⁰, e o SNPRCN dá origem a um novo organismo, o Instituto de Conservação da Natureza (ICN)⁶¹¹.

Além de um novo quadro jurídico e administrativo, os anos 90 ficam igualmente marcados, pelo forte investimento público na área ambiental, sobretudo a partir do QCA II: «*The funding cycle began in the 1990s, with the predominance of hydro-related projects, especially in agriculture, and was followed by a cycle linked to the infrastructure of public water supply and sanitation in urban areas. Finally, investments were addressed more systematically to the protection of natural heritage (the field of nature conservation and restoration of landscapes was then the object of 'studies' and 'diagnostics')*» (Queirós, 2012: 590-591)⁶¹².

Em 1996, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/96 de 8 de Julho procede à integração de políticas setoriais nas áreas protegidas⁶¹³. O documento prevê que todos os departamentos governamentais adotem medidas concretas para o desenvolvimento das áreas protegidas, constando do anexo as medidas que devem ser tomadas com vista à manutenção do património natural, e ao melhoramento do quadro e da qualidade de vida dos residentes nas áreas protegidas. O diploma prevê ainda que seja dada prioridade à aprovação de projetos de desenvolvimento económico para a criação de emprego no interior das áreas protegidas, e que seja concedido apoio financeiro a esses projetos (artigos 1.º, 2.º e 3.º).

No âmbito do diploma anterior, em 1998, foi lançado o Programa Nacional de Turismo de Natureza, com aplicação na RNAP⁶¹⁴. Este programa resultava de um protocolo de cooperação entre os Ministérios do Ambiente e da Economia, e o seu principal objetivo era que o desenvolvimento da atividade turística nas áreas protegidas contribuisse para a valorização do seu património natural e cultural.

⁶⁰⁹ OS PEOT são instrumentos de planeamento territorial de iniciativa da administração direta e indireta do Estado com incidência no ordenamento do território.

⁶¹⁰ Decreto n.º 21/93 de 21 de Junho de 1993, publicado no D.R. Série I, n.º 143, de 21 de Junho de 1993.

⁶¹¹ Decreto-Lei n.º 193/93 de 24 de Maio, que estabelece a orgânica do Instituto de Conservação da Natureza. Publicado no D.R. Série I, n.º 120, de 24 de Maio de 1993.

⁶¹² No que respeita ao Ambiente, o QCAII tinha como objetivos principais: a melhoria do saneamento básico; o reforço do abastecimento de água; a redução do impacto da atividade produtiva no ambiente; a sensibilização/formação da população em matéria de ambiente; e a preservação e valorização do património natural. Relativamente a este último, a meta definida pelo governo, consistia no aumento da superfície das áreas protegidas do território nacional de 6,1% para 8% (CE, 1994).

⁶¹³ Publicada no D.R. Série I, n.º 156, de 8 de Julho de 1996.

⁶¹⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/98 de 25 de Agosto, publicada no D.R. Série I-B, n.º 195, de 25 de Agosto de 1998.

Igualmente em 1998, fica estabelecido que o dia 28 de Julho, data de fundação da LPN, passa a ser o *Dia Nacional da Conservação da Natureza*⁶¹⁵. E é criado o enquadramento legal para a criação de áreas protegidas marinhas. Mais especificamente, com o Decreto-Lei n.º 227/98 de 17 de Julho, é aditado o artigo 10.º-A ao Decreto-Lei n.º 19/93, que refere que, nas áreas protegidas que abranjam meio marinho, podem ser delimitadas áreas de reservas marinhas, ou parques marinhos (artigo 10.º - A, n.º 1)⁶¹⁶.

Em 1999, o governo português procede à revisão da transposição para o direito interno das Diretivas “Aves” e “Habitats”, aprovadas em 1991 e 1997, respetivamente. Nesse âmbito, entre 1999 e 2000, são criadas diversas ZPE em território nacional, e é aprovada a 2.ª fase da Lista Nacional de SIC.

A implementação da rede *Natura 2000* em Portugal marca a transição para o modelo de gestão “Conservação da Biodiversidade”. O estabelecimento da rede representa uma alteração na gestão das áreas protegidas, de uma perspetiva nacional para uma perspetiva europeia. Alteração essa que está relacionada não só com a aplicação do conceito de biodiversidade, mas também com a noção de representatividade das áreas protegidas no território (Pinto e Partidário, 2012).

Neste contexto, em 2001, é aprovada a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade (ENCNB)⁶¹⁷. Enquadrada pela CBD, a PEBLDS e a *Estratégia Comunitária em Matéria de Diversidade Biológica*, a ENCNB, assume três objetivos gerais: a conservação da natureza e da diversidade biológica, incluindo os elementos notáveis da geologia, geomorfologia e paleontologia; a promoção da utilização sustentável dos recursos biológicos; e a prossecução dos objetivos visados pelos processos de cooperação internacional na área da conservação da natureza em que Portugal está envolvido, em especial, os objetivos definidos pela CBD (capítulo I, n.º 11, alíneas a, b e c)⁶¹⁸.

Se, por um lado, o início da nova década traz a concretização definitiva, pelo menos em termos legislativos, de uma estratégia nacional de conservação da natureza e da biodiversidade, por outro lado, apresenta-se como um dos períodos de maior fragilidade para as áreas protegidas portuguesas. Em 2002, através do Decreto-Lei n.º 204/2002 de 1 de Outubro, o governo mantém em vigor a classificação das áreas protegidas operada pelos

⁶¹⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/98 de 29 de Junho, publicada no D.R. Série I, n.º 147, de 29 de Junho de 1998.

⁶¹⁶ Publicado no D.R. Série I, n.º 163, de 17 de Julho de 1998.

⁶¹⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001 de 11 de Outubro, publicada no D.R. Série I, n.º 236, de 11 de Outubro de 2001. Posteriormente retificada pela Declaração n.º 20 AG/2001 de 31 de Outubro, que dá nova redação ao ponto 15, opção n.º 3 do Anexo, publicada no D.R. Série I, n.º 253, 5.º suplemento, de 31 de Outubro de 2001.

⁶¹⁸ Constituem objetivos da CBD a conservação da biodiversidade, a utilização sustentável dos seus componentes e a partilha justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos.

diplomas que procederam à sua criação ou à respetiva classificação, de forma a evitar a sua caducidade⁶¹⁹. Concretamente, este diploma vem revogar o n.º 2 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 19/93 (criação da RNAP) que estipulava que a classificação de cada área protegida caduca, se não fossem cumpridos os prazos de elaboração dos respetivos planos de ordenamento.

De facto, a questão dos planos de ordenamento das áreas protegidas tem sido sempre muito polémica. Já nos anos 80, a questão do não cumprimento dos prazos estabelecidos para a elaboração dos planos de ordenamento, da não aprovação expressa dos planos de ordenamento mas apenas dos seus aspetos regulamentares, e da utilização frequente de figuras precárias e transitórias de planeamento, era objeto de debate (cf. Raposo, 1987). No início de 2002, das vinte e nove áreas protegidas sujeitas à obrigatoriedade de elaboração dos planos de ordenamento, seis tinham os seus planos de ordenamento aprovados, duas tinham o regulamento aprovado, e apenas uma fora objeto de um plano preliminar de ordenamento do território⁶²⁰. A situação seria menos grave, não tivessem sido criadas vinte e três destas áreas protegidas, nas décadas de 1970, 1980 e no início dos anos seguintes, em 1990.

O início de 2000 traz também um reforço da participação dos órgãos locais na gestão das áreas protegidas, ou classificadas como reserva. Exemplo disso é a aprovação do Decreto-Lei n.º 221/2002 de 22 de Outubro, que altera os artigos 17.º e 20.º do Decreto-Lei n.º 19/93⁶²¹. Concretamente, a Comissão Diretiva passa a ser nomeada pelo Ministro da tutela, após parecer vinculativo das Câmaras Municipais com jurisdição nos territórios abrangidos pelas áreas protegidas. Ainda como forma de reforçar as competências do Conselho Consultivo, órgão em que se encontram representadas as autarquias locais, é estabelecida a obrigatoriedade de eleição do seu presidente de entre os representantes designados pelas Câmaras Municipais, fazendo-se depender a concessão de autorização para a prática de certos atos ou atividades condicionadas, a definir no plano de ordenamento da área protegida, de parecer prévio favorável deste órgão.

Em 2007, o ICN dá origem a um novo organismo, o Instituto Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade (ICNB)⁶²². A criação do ICNB introduz um novo quadro de gestão das áreas protegidas: são abolidas as Comissões Diretivas das áreas protegidas, e é criado um

⁶¹⁹ Publicado no D.R. Série I, n.º 227, de 1 de Outubro de 2002.

⁶²⁰ Com planos de ordenamento aprovados, alguns já em fase de revisão, estavam o Parque Nacional da Peneda-Gerês, o Parque Natural da Serra da Estrela, o Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros, o Parque Natural de Sintra-Cascais, o Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina e o Parque Natural da Ria Formosa. Com o regulamento aprovado encontravam-se as Reservas Naturais do Estuário do Tejo e do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António. Com o plano preliminar de ordenamento elaborado apenas o Parque Natural da Arrábida (V. Tabela 35, mais adiante)

⁶²¹ Publicado no D.R. Série I, n.º 244, de 22 de Outubro de 2002.

⁶²² Decreto-Lei n.º 136/2007 de 27 de Abril, que aprova a orgânica do Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade. Publicado no D.R. Série I, n.º 82, de 27 de Abril de 2007.

nível intermédio de gestão, na figura dos Departamentos de Gestão das Áreas Classificadas (DGAC) e dos Conselhos Estratégicos de cada área protegida (Matias, 2009)⁶²³.

Os DGAC constituíam um serviço desconcentrado, na dependência do ICNB, e intervinham localmente. Os Conselhos Estratégicos integravam um representante do ICNB, representantes nomeados por instituições científicas, especialistas na área de conservação da natureza, representantes da administração central, da administração local, e das ONG. Ao Conselho Estratégico cabia a apreciação de qualquer assunto relacionado com a área protegida⁶²⁴.

Sete anos após a adoção da ENCNB, é estabelecida a Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN), que constituía uma das dez opções estratégicas previstas no documento. Mais especificamente, em 2008, é aprovado o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, que revoga o Decreto-Lei n.º 19/93⁶²⁵. A justificação da criação deste novo regime jurídico prende-se com o objetivo, assumido no Programa do XVII Governo Constitucional, de proceder a uma revisão da legislação e consolidar a implementação da Política de Conservação da Natureza em Portugal.

Com este diploma é, então, criada a RFCN, composta pelo Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC) - que integra as áreas protegidas da RNAP, os SIC e as ZPE da rede *Natura 2000*, e as demais áreas classificadas ao abrigo de convenções internacionais –; pela Reserva Ecológica nacional (REN⁶²⁶); pela Reserva Agrícola nacional (RAN⁶²⁷); e pelo Domínio Público Hídrico (DPH) (n.º 1 do artigo 5.º, alíneas a e b; n.º 1 do artigo 9.º; artigos 26.º e 27.º).

O decreto estabelece ainda que a gestão das áreas protegidas compete ao ICNB, enquanto autoridade nacional, às associações de municípios ou aos respetivos municípios, consoante se tratem de áreas de âmbito nacional, ou de âmbito regional, ou local (artigos 8.º e 13.º).

No seguimento do novo regime jurídico, em 2009, são aprovados mais dois novos diplomas. Um relativo à criação do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade (FCNB), com a missão de financiar iniciativas de apoio à gestão da RFCN, e de promover a

⁶²³ Nesse âmbito foram criados cinco DGAC: Norte, Centro e Alto Alentejo, Litoral de Lisboa e Oeste, Sul, e Zonas Húmidas (Portaria n.º 530/2007, publicada no D.R. Série I, n.º 83, de 30 de Abril de 2007).

⁶²⁴ Portaria n.º 530/2007, publicada no D.R. Série I, n.º 83, de 30 de Abril de 2007.

⁶²⁵ Decreto-Lei n.º 142/2008 de 24 de Julho, publicado no D.R. Série I, n.º 142, de 24 de Julho de 2008.

⁶²⁶ Criada em 1983, a REN é uma estrutura biofísica que inclui um conjunto de áreas que, pelo seu valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante os riscos naturais, são objeto de proteção especial. Neste sentido, a REN constitui uma restrição de utilidade pública, à qual se aplica um regime territorial especial que estabelece um conjunto de condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo, identificando os usos e as ações compatíveis com os objetivos desse regime nos vários tipos de áreas (artigo 2.º, pontos 1 e 2 do Regime Jurídico da REN; Decreto-Lei n.º 166/2008 de 22 de Agosto de 2008).

⁶²⁷ Instituída em 1982, o principal objetivo da RAN é a defesa e proteção dos solos com maior aptidão agrícola, assegurando a sua afetação à agricultura, de forma a contribuir para o pleno desenvolvimento da agricultura portuguesa (artigo 1.º do Regime Jurídico da RAN; Decreto-Lei n.º 196/89 de 14 de Junho de 1989).

conservação da natureza através da valorização económica da biodiversidade e dos serviços dos ecossistemas (artigo 2.º)⁶²⁸, e um outro, referente ao estabelecimento de áreas protegidas privadas. Neste âmbito, uma área protegida privada passa, mediante o reconhecimento pela autoridade nacional, a pertencer à RNAP⁶²⁹.

Em 2012, e em substituição do ICNB, o XIX Governo Constitucional cria o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), que resulta de uma fusão do ICNB e da Autoridade Florestal Nacional (AFN), e da integração do Fundo Florestal Permanente, que pertencia ao Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas (IFAP)⁶³⁰.

O ICNF passa a ser autoridade nacional responsável pela gestão das áreas classificadas. As suas atribuições incluem: i) assegurar a gestão da RNAP e a implementação da rede *Natura 2000*, bem como das áreas marinhas protegidas, em articulação com outras entidades públicas; ii) promover a elaboração, avaliação e revisão de planos de ordenamento e de gestão da RNAP, no caso das áreas marinhas protegidas em articulação com outras entidades, bem como assegurar o desenvolvimento dos instrumentos de gestão das restantes áreas classificadas, designadamente, da rede *Natura 2000*, visando garantir a conectividade, essencial à migração, à distribuição geográfica, e ao intercâmbio genético de espécies selvagens; iii) propor a criação de áreas classificadas, assegurar a gestão das áreas de interesse nacional, e, quando relevante, colaborar na gestão das áreas de âmbito regional ou local, fazendo-o em articulação no que se refere à criação e gestão das áreas classificadas marinhas (artigo 3.º).

Apesar da mudança institucional, o quadro de gestão das áreas protegidas mantém-se praticamente igual. A gestão é executada por serviços territorialmente desconcentrados, agora denominados Departamentos de Conservação da Natureza e Florestas (DCNF⁶³¹), em estreita colaboração com os serviços centrais. Mantém-se, enquanto órgão consultivo das áreas protegidas de interesse nacional, a figura do Conselho Estratégico⁶³².

O regime jurídico que rege as áreas protegidas continua a ser o que foi aprovado em 2008. Neste contexto, as áreas protegidas, conforme os interesses que procuram proteger, podem ter âmbito nacional, regional ou local. As áreas protegidas podem ser classificadas de acordo com cinco figuras: i) Parque nacional; ii) Parque natural; iii) Reserva natural; iv)

⁶²⁸ Decreto-Lei n.º 171/2009 de 3 de Agosto, publicado no D.R. Série I, nº 148, de 3 de Agosto de 2009.

⁶²⁹ Portaria n.º 1181/2009 de 7 de Outubro, publicada no D.R. Série I, nº 194, de 7 de Outubro de 2009.

⁶³⁰ Decreto-Lei n.º 135/2012 de 29 de Junho, que aprova a orgânica do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas. Publicado no D.R. Série I, nº 125, de 29 de Junho de 2012.

⁶³¹ Os DCNF correspondem aos Ex-DGAC e nesse âmbito foram cinco departamentos, que correspondem às regiões NUTS 2 de Portugal Continental: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve

⁶³² Portaria n.º 353/2012 de 31 de Outubro, publicada no D.R. Série I, nº 211, de 31 de Outubro de 2012.

Paisagem protegida; v) Monumento natural⁶³³. As áreas protegidas de âmbito nacional podem adotar qualquer uma destas figuras. As áreas protegidas de âmbito regional ou local podem adotar qualquer um dos tipos referidos, com exceção de «parque nacional». Uma área protegida, independentemente do tipo, sendo delimitada exclusivamente em águas marítimas sob jurisdição nacional, deverá ver adicionada à tipologia usada, a expressão «marinha». Podem ainda ser classificadas áreas protegidas de estatuto privado, designadas «áreas protegidas privadas» (artigo 11.º). As áreas protegidas de âmbito nacional e as áreas protegidas privadas pertencem automaticamente à RNAP. A integração das áreas protegidas de âmbito regional ou local na RNAP depende de avaliação pela autoridade nacional.

Em 2014, é aprovada a nova Lei de Bases do Ambiente, que revoga a Lei de 1987⁶³⁴. A nova Lei, mais simples e com menos artigos, define como objetivos da política de ambiente, a concretização dos direitos ambientais, através da promoção do desenvolvimento sustentável, suportada na gestão adequada do ambiente, em particular dos ecossistemas e dos recursos naturais, e tendo como propósito o desenvolvimento de uma sociedade de baixo carbono e uma «economia verde», racional e eficiente na utilização dos recursos naturais, que assegure o bem-estar e a melhoria progressiva da qualidade de vida dos cidadãos (artigo 2.º). Esta Lei de Bases é, todavia, um diploma mais conceptual do que normativo. A conservação da natureza e da biodiversidade é entendida como dimensão fundamental do desenvolvimento sustentável, que implica a adoção das medidas necessárias para travar a perda da biodiversidade, através da preservação dos habitats naturais, e da fauna e da flora no conjunto do território nacional, e da proteção de zonas vulneráveis, através da rede fundamental de áreas protegidas, de importância estratégica neste domínio (artigo 10.º, alínea d): «A [Lei] de 1987 identificava, com precisão, os instrumentos que o país devia ter para orientar a sua política de ambiente. Por exemplo, deveria haver uma estratégia nacional de conservação da natureza, um plano nacional de ambiente, a reserva agrícola nacional e a reserva ecológica nacional, os planos regionais de ordenamento do território, um sistema nacional de vigilância e monitorização, um inventário dos recursos naturais, uma

⁶³³ «Entende -se por «parque nacional» uma área que contenha maioritariamente amostras representativas de regiões naturais características, de paisagens naturais e humanizadas, de elementos de biodiversidade e de geossítios, com valor científico, ecológico ou educativo» (artigo 16.º).

«Entende-se por «parque natural» uma área que contenha predominantemente ecossistemas naturais ou seminaturais, onde a preservação da biodiversidade a longo prazo possa depender de atividade humana, assegurando um fluxo sustentável de produtos naturais e de serviços» (artigo 17.º).

«Entende -se por reserva natural uma área que contenha características ecológicas, geológicas e fisiográficas, ou outro tipo de atributos com valor científico, ecológico ou educativo, e que não se encontre habitada de forma permanente ou significativa» (artigo 18.º).

«Entende -se por «paisagem protegida» uma área que contenha paisagens resultantes da interação harmoniosa do ser humano e da natureza, e que evidenciem grande valor estético, ecológico ou cultural» (artigo 19.º).

«Entende -se por monumento natural uma ocorrência natural contendo um ou mais aspetos que, pela sua singularidade, raridade ou representatividade em termos ecológicos, estéticos, científicos e culturais, exigem a sua conservação e a manutenção da sua integridade» (artigo 20.º).

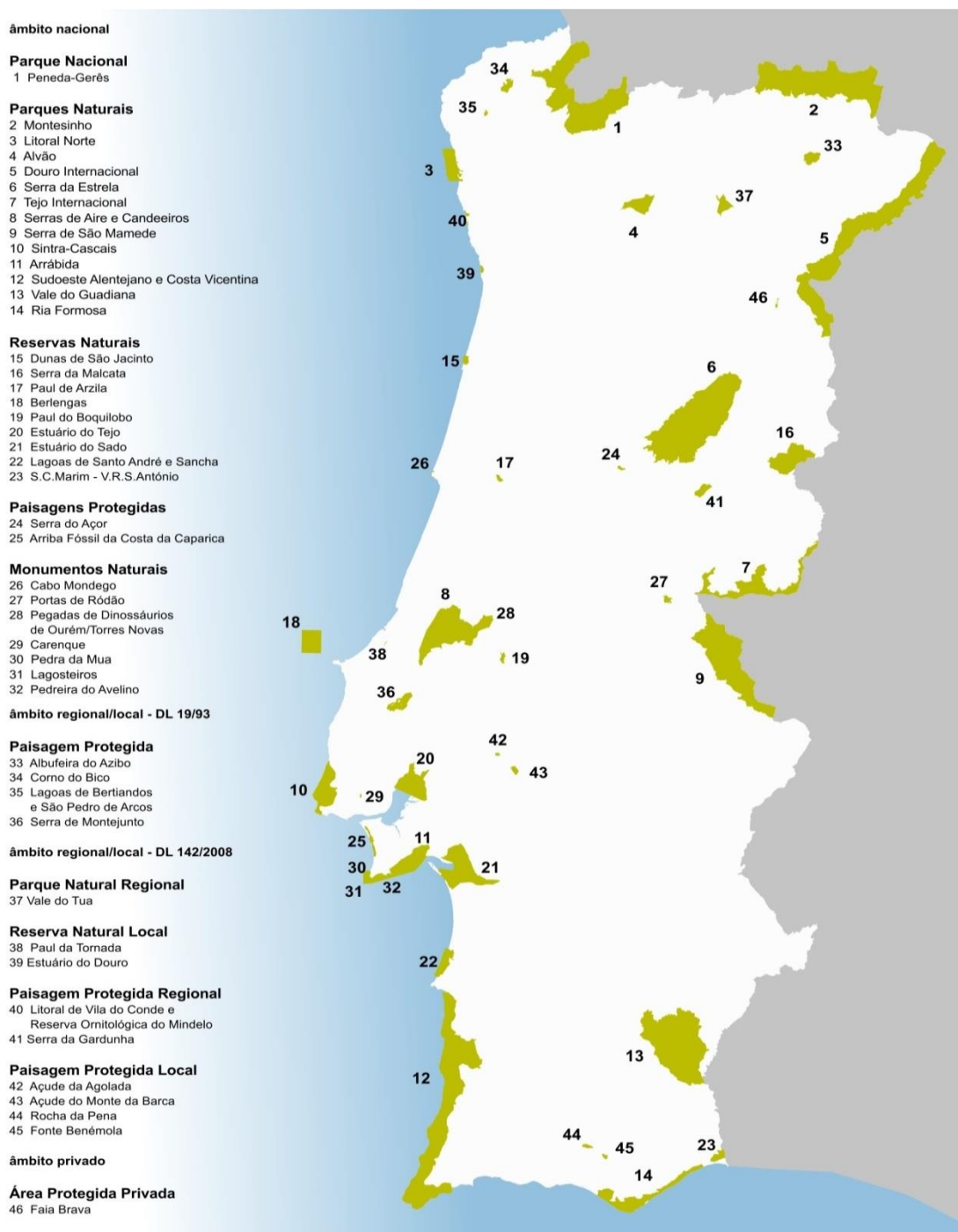
⁶³⁴ Lei n.º 19/2014 de 14 de Abril, publicada no D.R. Série I, n.º 73, de 14 de Abril de 2014.

cartografia ambiental. (...) A nova lei prevê uma parte de tudo isto, mas de forma mais genérica (...). E não fixa prazo nenhum para a sua regulamentação. (...) Referências muito frequentes na lei anterior – como à poluição ou à conservação da natureza – são escassas no novo diploma. E a questão do ordenamento do território, mencionada 19 vezes na lei anterior, deixou de ser central no novo diploma» (Garcia, 2014).

- **O Estado da Questão**

Atualmente a RNAP é constituída por quarenta e seis áreas protegidas (trinta e duas de âmbito nacional, treze de âmbito regional/local e uma de âmbito privado), que cobrem cerca de 8% da superfície terrestre de Portugal continental.

Figura 41 – Mapa da Rede Nacional de Áreas Protegidas



Fonte: <http://www.icnf.pt/portal/ap>.

Tabela 35 – Caracterização das Áreas Protegidas da Rede Nacional de Áreas Protegidas

Nome	Ano de Classificação	Tipologia Atual	Reclassificação	Âmbito	Área (Hectares)	POAP
Parque Nacional da Peneda Gerês (PNPG)	1971	Parque Nacional	N.A.	Nacional	69 592,00	1995, revisto em 2011
Parque Natural de Montesinho (PNM)	1979	Parque Natural	1997; mantém o estatuto	Nacional	74 229,37	2008
Parque Natural do Litoral Norte (PNLN)	1987	Parque Natural	2005, passa de PP do Litoral de Esposende para PN	Nacional	8 762,54	2008
Parque Natural do Alvão (PNAI)	1983	Parque Natural	N.A.	Nacional	7 202,66	2008
Parque Natural do Douro Internacional (PNDI)	1998	Parque Natural	N.A.	Nacional	87 000,61	2005
Parque Natural da Serra da Estrela (PNSE)	1976	Parque Natural	1997redefinição dos limites; mantém o estatuto	Nacional	89 136,53	1990, revisto em 2009
Parque Natural do Tejo Internacional (PNTI)	2000	Parque Natural	N.A.	Nacional	26 491,10	2008, revisto em 2013
Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros (PNSAC)	1979	Parque Natural	N.A.	Nacional	38 392,53	1988, revisto em 2010
Parque Natural da Serra de São Mamede (PNSSM)	1989	Parque Natural	2004 alteração dos limites; mantém o estatuto	Nacional	56 058,87	2005
Parque Natural de Sintra-Cascais (PNSC)	1981	Parque Natural	1994, passa de PP para PN	Nacional	14 450,55	1994, revisto em 2004
Parque Natural da Arrábida (PNArr)	1976	Parque Natural	1998 alteração dos limites; mantém o estatuto	Nacional	17 653,05	1980, revisto em 2005
Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (PNSACV)	1988	Parque Natural	1995, passa de PP para PN	Nacional	89 571,93	1995, revisto em 2011
Parque Natural do Vale do Guadiana (PNVG)	1995	Parque Natural	N.A.	Nacional	69 669,30	2004
Parque Natural da Ria Formosa (PNRF)	1978	Parque Natural	1987, passa de RN para PN	Nacional	17 900,92	1991, revisto em 2009

(Cont.)

Nome	Ano de Classificação	Tipologia Atual	Reclassificação	Âmbito	Área (Hectares)	POAP
Reserva Natural das Dunas de S. Jacinto (RND SJ)	1979	Reserva Natural	1997 e 2004 alteração dos limites; mantém o estatuto	Nacional	995,77	2005
Reserva Natural da Serra da Malcata (RNSM)	1981	Reserva Natural	1999 redefinição dos limites; mantém o estatuto	Nacional	16 158,66	2005
Reserva Natural do Paul de Arzila (RNPA)	1988	Reserva Natural	1997; mantém o estatuto	Nacional	586,76	2004
Reserva Natural das Berlengas (RNB)	1981	Reserva Natural	1998 e 1999 alteração dos limites; mantém o estatuto	Nacional	9 560,43	2008
Reserva Natural do Paul do Boquilobo (RNPB)	1980	Reserva Natural	1997; 2005 alteração dos limites; mantém o	Nacional	817,62	2008
Reserva Natural do Estuário do Tejo (RNET)	1976	Reserva Natural	N.A.	Nacional	14 192,44	1979, revisto em 2008
Reserva Natural do Estuário do Sado (RNES)	1980	Reserva Natural	N.A.	Nacional	23 971,34	2008
Reserva Natural das Lagoas de Sto. André e da Sancha (RNL SAS)	2000	Reserva Natural	N.A.	Nacional	5 265,71	2007
Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Sto. António (RNSCMV RSA)	1975	Reserva Natural	N.A.	Nacional	2 308,16	1978, revisto 2008
Paisagem Protegida da Serra do Açor (PPSA)	1982	Paisagem Protegida	N.A.	Nacional	373,40	2008
Paisagem Protegida da Arriba Fóssil da Costa da Caparica (PPAFCC)	1984	Paisagem Protegida	N.A.	Nacional	1 551,50	2008
Monumento Natural do Cabo do Mondego (MN CM)	2007	Monumento Natural	N.A.	Nacional	56,45	N.A.
Monumento Natural das Portas de Ródão (MN PR)	2009	Monumento Natural	N.A.	Nacional	965,34	N.A.
Monumento Natural das Pegadas de Dinossáurios de Ourém/Torres Novas (MNP DOTN)	1996	Monumento Natural	N.A.	Nacional	54,01 (PNSAC)	N.A.
Monumento Natural de Carenque (MNC)	1997	Monumento Natural	N.A.	Nacional	6,09	N.A.
Monumento Natural da Pedra da Mua (MNP M)	1997	Monumento Natural	2005 passa a englobar os novos limites do PN Arr	Nacional	7,09 (PNA)	N.A.
Monumento Natural dos Lagosteiros (MNL)	1997	Monumento Natural	2005 passa a englobar os novos limites do PN Arr	Nacional	5,08 (PNA)	N.A.
Monumento Natural da Pedreira do Avelino (MN PA)	1997	Monumento Natural	N.A.	Nacional	1,66	N.A.

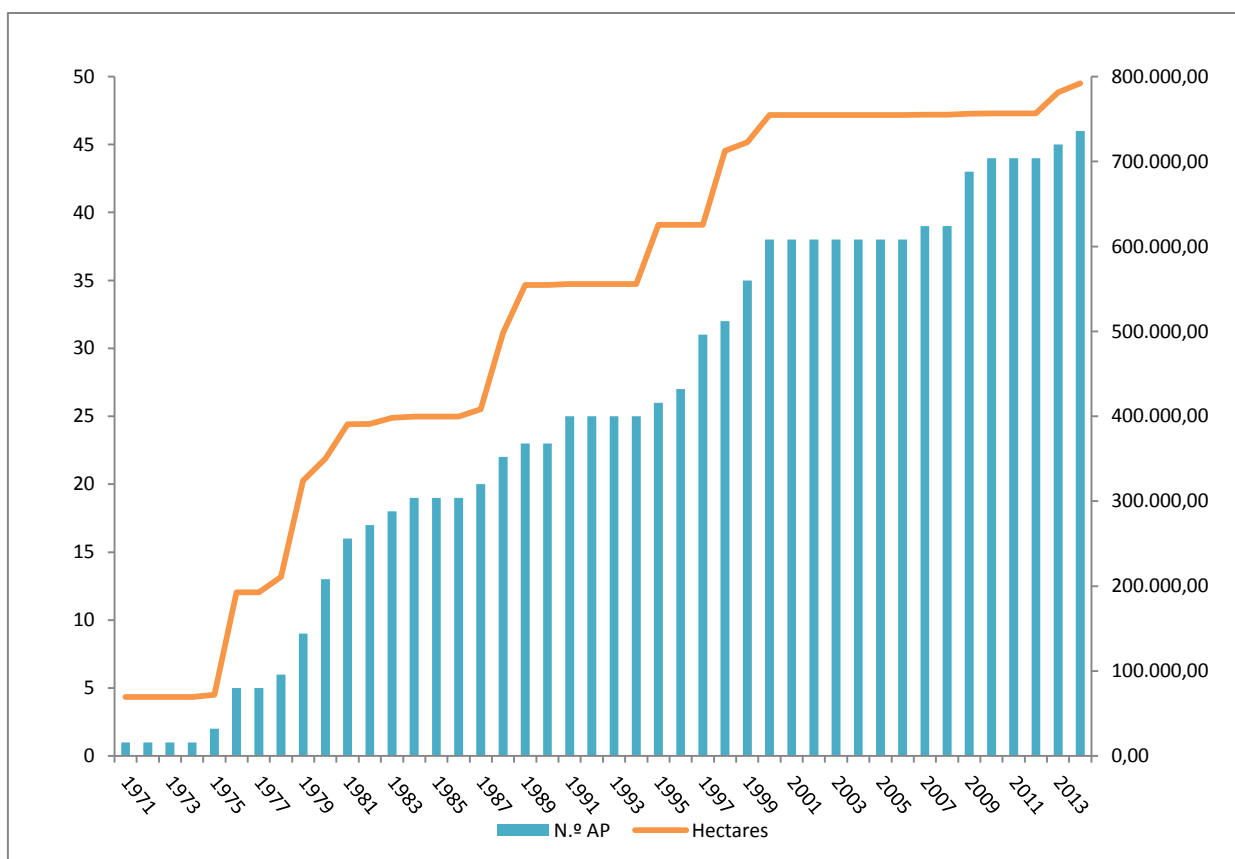
(Cont.)

Nome	Ano de Classificação	Tipologia Atual	Reclassificação	Âmbito	Área (Hectares)	POAP
Paisagem Protegida da Albufeira do Azibo (PPAA)	1999	Paisagem Protegida	N.A.	Local	3 281,70	Objeto de Despacho de Caducidade *
Paisagem Protegida do Corno do Bico (PPCB)	1999	Paisagem Protegida	N.A.	Local	2 181,20	Objeto de Despacho de Caducidade *
Paisagem Protegida das Lagoas de Bertandos e de S. Pedro de Arcos (PPLBSPA)	2000	Paisagem Protegida	N.A.	Local	345,58	Objeto de Despacho de Caducidade *
Paisagem Protegida da Serra de Montejunto (PPSM)	1999	Paisagem Protegida	N.A.	Local	4 897,39	Objeto de Despacho de Caducidade *
Parque Natural Regional Vale do Tua (PNRVT)	2013	Parque Natural Regional	N.A.	Regional	24 767,46	—
Reserva Natural Local do Paul da Tornada (RNLPT)	2009	Reserva Natural Local	N.A.	Local	53,65	—
Reserva Natural Local do Estuário do Douro (RNLED)	2009	Reserva Natural Local	N.A.	Local	66,49	—
Paisagem Protegida Regional do Litoral de Vila do Conde e Reserva Ornitológica de Mindelo	2009	Paisagem Protegida Regional	N.A.	Regional	379,61	—
Paisagem Protegida Local da Serra da Gardunha (PPLSG)	2014	Paisagem Protegida Local	N.A.	Local	10 547,00	—
Paisagem Protegida Local do Açude da Agolada (PPLAA)	1980	Paisagem Protegida Local	2010, passa de SC para PPL	Local	266,4	—
Paisagem Protegida Local do Açude do Monte da barca (PPLAMB)	1980	Paisagem Protegida Local	2010, passa de SC para PPL	Local	867,79	—
Paisagem Protegida Local da Rocha da Pena (PPLRP)	1991	Paisagem Protegida Local	2010, passa de SC para PPL	Local	671,84	—
Paisagem Protegida Local da Fonte da Benémola (PPLFB)	1991	Paisagem Protegida Local	2010, passa de SC para PPL	Local	406,38	—
Área Protegida Privada Faia Brava (APPFb)	2010	Área Protegida Privada	N.A.	Privado	214,67	Plano de Gestão

Fonte ICNF em <http://www.icnf.pt/portal/ap>.

Notas: * POAP objeto de despacho de caducidade por parte da tutela, por não ter sido concluído no prazo previsto para o efeito (n.º 2 do artigo. 51.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho).

Figura 42 – Evolução da Rede Nacional de Áreas Protegidas em Portugal Continental (1971-2014)



Fonte: ICNF em <http://www.icnf.pt/portal/ap>.

Desde a criação do PNPG, em 1971, a RNAP tem crescido em número e extensão. As décadas de 1980 e 1990 constituíram o período de maior classificação de áreas protegidas no Continente, com catorze e doze áreas protegidas designadas, respetivamente. Na última década, foram classificadas onze áreas protegidas. Em termos médios, todavia, a grande maioria constituí áreas de pequena dimensão.

8.1.2 A Rede *Natura 2000*

Como já foi referido por diversas vezes ao longo deste trabalho, o estabelecimento da rede *Natura 2000* deriva da implementação das Diretivas “Aves” e “Habitats”. Apesar de Portugal ter aderido à CEE em 1986, a transposição das Diretiva “Aves” só teve lugar em 1991⁶³⁵. A primeira ZPE, a ZPE Estuário do Tejo, é criada em 1994⁶³⁶, mantendo-se a única área

⁶³⁵ Decreto-Lei n.º 75/91 de 14 de Fevereiro, publicado no D.R. Série I, n.º 37, de 14 de Fevereiro de 1991.

⁶³⁶ Decreto-Lei n.º 280/94 de 5 de Novembro, publicado no D.R. Série I, n.º 256, de 5 de Novembro de 1994.

protegida criada ao abrigo da diretiva até 1999, ano em que são criadas mais vinte e oito ZPE⁶³⁷.

A transposição da Diretiva “Habitats” para o direito interno português, por seu turno, é efetivada em 1997⁶³⁸. Nesse mesmo ano, é aprovada a primeira fase da lista nacional de SIC, com a designação de trinta e um sítios⁶³⁹, que marca o começo da implementação da rede *Natura* no país.

Para este início, foi muito importante a intervenção da comunidade científica e das ONGs da área do ambiente. A comunidade científica elaborou relatórios técnicos de que constavam a cartografia e caracterização do estado de conservação dos habitats (no âmbito da Diretiva “Habitats”), propondo a classificação de diversos SIC. Foi a partir destes relatórios que o Governo português escolheu quais os SIC a classificar (Costa *et al.*, 2007). As ONG assumiram diversos papéis. A Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves (SPEA), por exemplo, realizou estudos e ações de proteção na implementação das Diretivas Natureza, e, simultaneamente, atuou junto da Comissão Europeia, apresentando queixas contra a administração portuguesa, por esta não cumprir os objetivos das duas diretivas (Fernández *et al.*, 2010). Outro exemplo constitui a atuação da LPN. Esta ONG elaborou listas sombra, e, na sequência dessa elaboração, apresentou queixas à Comissão Europeia, como forma de pressionar o governo português a aumentar a extensão da rede (Pinto e Partidário, 2012).

Neste âmbito, em 1999, a transposição das duas diretivas natureza é revista, e os diplomas anteriores são revogados, o de 1991, relativo à Diretiva “Aves”, e o de 1997, referente à Diretiva “Habitats”⁶⁴⁰. A revisão é feita num único diploma atendendo aos objetivos complementares das duas diretivas: a proteção e conservação da população de aves selvagens e da sua biodiversidade, através da conservação e da recuperação dos habitats naturais, da flora e da fauna selvagens num estado de conservação favorável.

Em 2000 é ratificada a segunda fase da lista nacional de SIC, com a designação de 29 novos sítios⁶⁴¹.

Apesar da revisão de 1999, em 2005 são feitas as primeiras alterações ao Decreto-Lei n.º 140/99⁶⁴². Mais especificamente, e na sequência de um processo judicial instaurado pela Comissão Europeia contra o Estado português, o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça

⁶³⁷ Decreto-Lei n.º 384-B/99 de 23 de Setembro, publicado no D.R. Série I, n.º 223, 1.º Suplemento, de 23 de Setembro de 1999.

⁶³⁸ Decreto-Lei n.º 226/97 de 27 de Agosto, publicado no D.R. Série I, n.º 197, de 27 de Agosto de 1997.

⁶³⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97 de 28 de Agosto, publicada no D.R. Série I, n.º 198, de 28 de Agosto de 1997.

⁶⁴⁰ Decreto-Lei n.º 140/99 de 24 de Abril, publicado no D.R. Série I, n.º 96, de 24 de Abril de 1999.

⁶⁴¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2000 de 5 de Julho, publicada no D.R. Série I, n.º 153, de 5 de Julho de 2000.

⁶⁴² Decreto-Lei n.º 49/2005 de 24 de Fevereiro, publicado no D.R. Série I, n.º 39, de 24 de Fevereiro de 2005.

Europeu conclui que o diploma de 1999 não transpôs na totalidade as disposições das duas Diretivas Natureza, pelo que são alterados alguns artigos, e aditados novos, por forma a garantir a transposição integral das diretivas “Aves” e “Habitats”.

De 1999 a 2008, a rede *Natura 2000* manteve-se relativamente estável. Ao longo deste período, apenas se verificam alterações aos limites dos diferentes SIC e ZPE classificados, ano em que são designadas onze novas ZPE no Continente, a maioria delas na região Alentejo⁶⁴³.

Ainda, em 2008, e após um longo processo de elaboração e consultas, é aprovado o Plano Sectorial da Rede Natura 2000 (PSRN2000), o instrumento de gestão da rede no Continente⁶⁴⁴. Tal como muitos outros Estados-membros, Portugal adotou um conjunto de orientações estratégicas para a gestão das áreas *Natura 2000*. Enquanto alguns países adotaram planos de gestão para cada uma das áreas classificadas, Portugal adotou um único plano, que subsume objetivos e regimes de gestão específicos para cada área (Fidelis e Sumares, 2008).

O PSRN2000 é vinculativo para as entidades públicas, pelo que as medidas e orientações nele previstas devem ser inseridas nos PMOT e PEOT. Constituem objetivos do plano: i) estabelecer orientações para a gestão territorial das ZPE e dos SIC; ii) estabelecer o regime de salvaguarda dos recursos e valores naturais dos locais integrados no processo, fixando os usos, e o regime de gestão, compatíveis com a utilização sustentável do território; iii) representar cartograficamente, em função dos dados disponíveis, a distribuição dos habitats presentes nos SIC e ZPE; iv) estabelecer diretrizes para o zonamento das áreas, em função das respetivas características e prioridades de conservação; v) definir as medidas que garantam a valorização e a manutenção, num estado de conservação favorável, dos habitats e espécies, bem como fornecer a tipologia das restrições ao uso do solo, tendo em conta a distribuição dos habitats a proteger; vi) fornecer orientações sobre a inserção em plano municipal, ou especial de ordenamento do território, das medidas e restrições mencionadas nas alíneas anteriores; vii) definir as condições, os critérios e o processo a seguir, na realização da avaliação de impacte ambiental, e na análise de incidências ambientais (RCM 115-A/2008).

Mais recentemente, foram classificadas quatro novas áreas rede *Natura 2000*, dois SIC e duas ZPE, a saber: o SIC Ria de Aveiro (2014); o SIC Banco Gorringe, que constitui a primeira área marinha protegida da rede *Natura 2000*, inserida na Zona Económica Exclusiva (ZEE) de Portugal continental (Julho de 2015); a ZPE Aveiro/Nazaré (Setembro de 2015); e a ZPE Cabo Raso (Setembro de 2015).

⁶⁴³ Nomeadamente as ZPEs Monchique, Caldeirão, Monforte, Veiros, Vila Fernando, São Vicente, Évora, Reguengos, Cuba, Piçarras e Torre da Bolsa.

⁶⁴⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008 de 21 de Julho, publicada no D.R. Série I, n.º 139, 1.º Suplemento, de 21 de Julho de 2008.

▪ O Estado da Questão

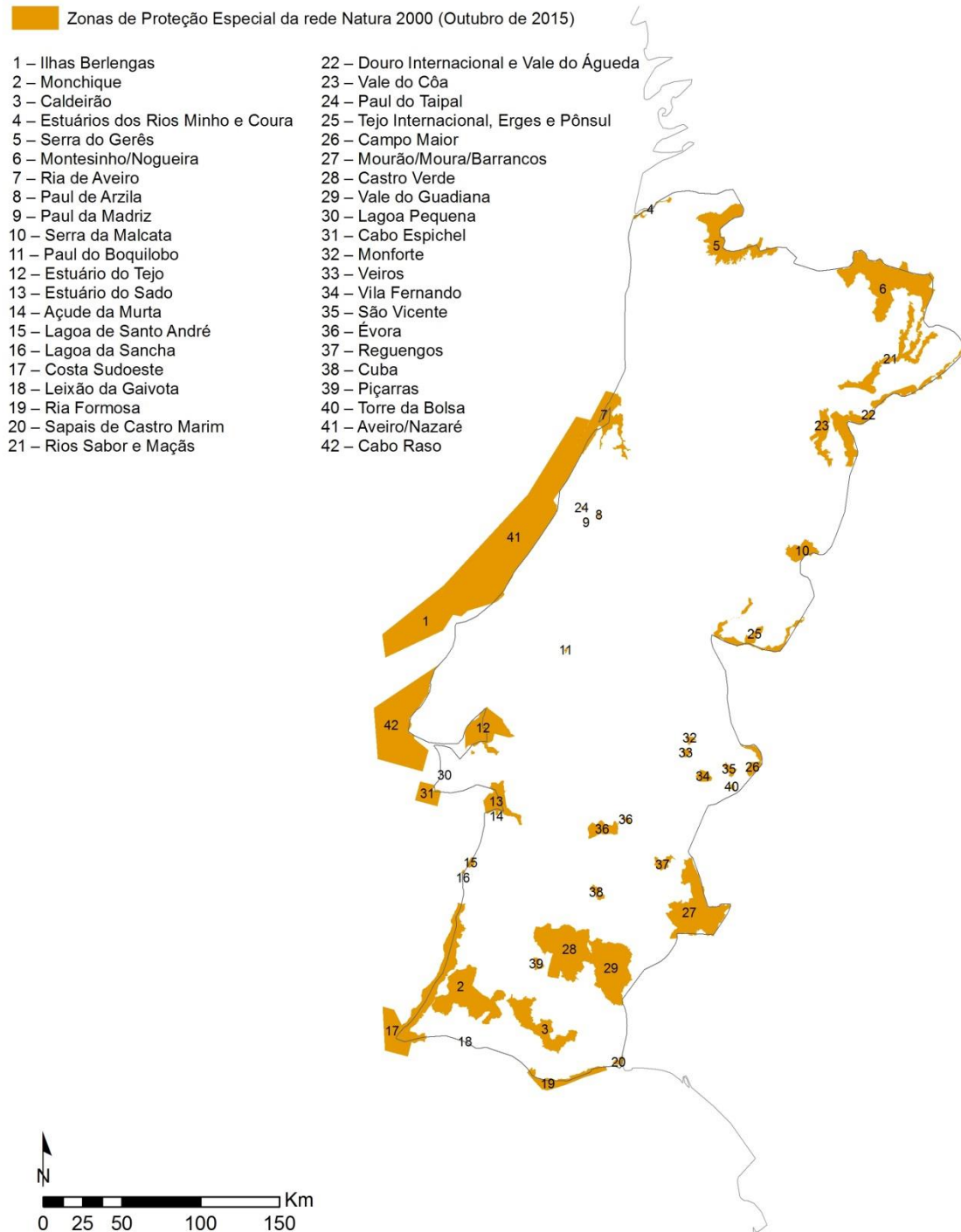
Em Portugal a rede *Natura 2000* compreende três regiões biogeográficas: Mediterrânea e Atlântica no Continente, e Macaronésia nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. A rede cobre cerca de 21% da superfície terrestre nacional, tendo contribuído para um aumento de cerca de 7% da proporção de território nacional coberto por áreas protegidas⁶⁴⁵. É composta por 149 áreas classificadas (141 em superfície terrestre e 49 em superfície marinha) (EC, 2015; 2016)⁶⁴⁶.

No Continente, atualmente, a rede é composta por 62 SIC e 42 ZPE (Figuras 43 e 44), que representam, respetivamente, cerca de 17% e 10% da superfície terrestre.

⁶⁴⁵ Sobre este assunto V. Capítulo 4, Figura 15.

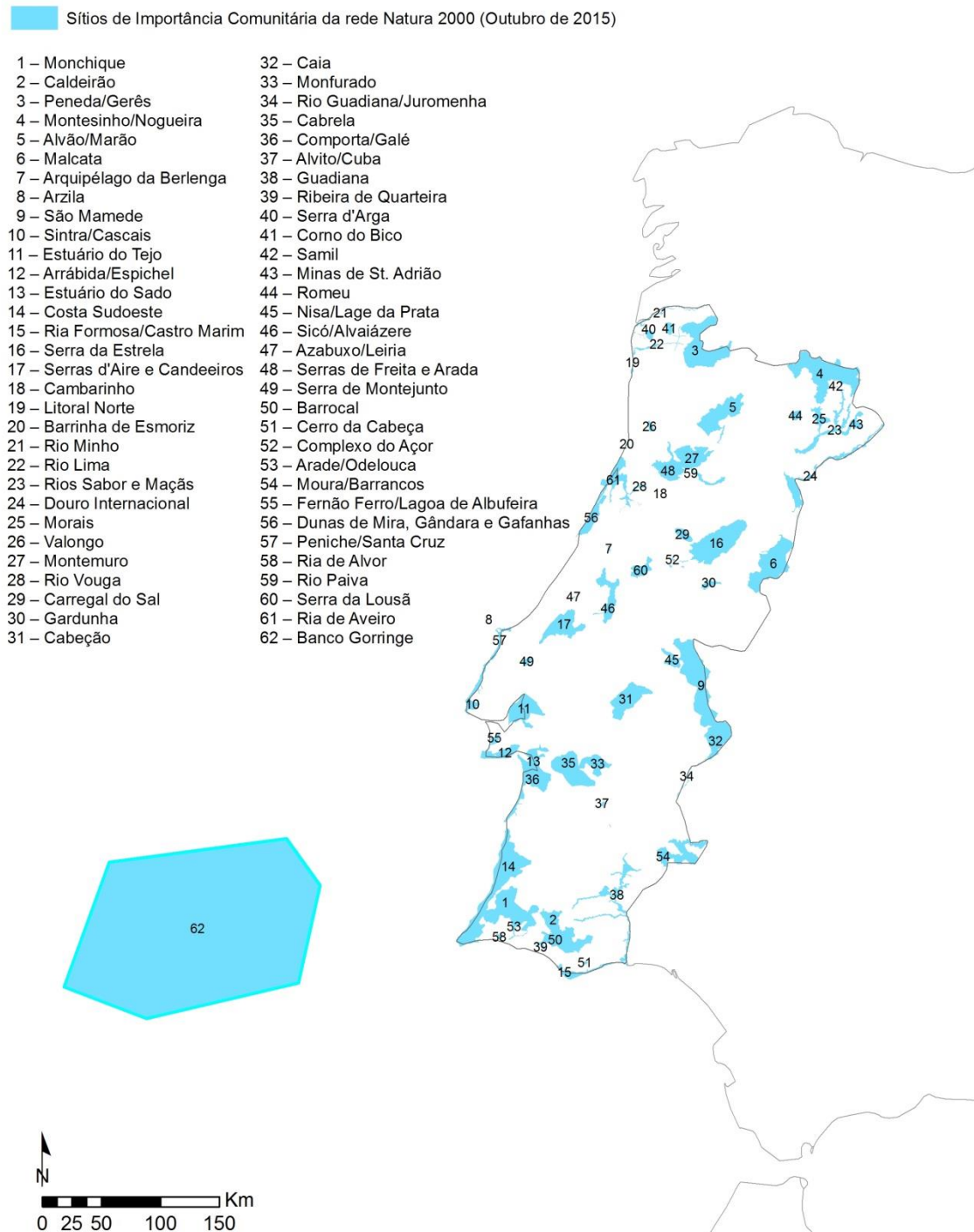
⁶⁴⁶ Valores em Dezembro de 2014, que não contemplam o SIC Banco Gorringe e as ZPE Aveiro/Nazaré e Cabo Raso.

Figura 43 – Zonas de Proteção Especial da rede Natura 2000



Fonte: ICNF em <http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/cart/ap-rn-ramsar-pt>.

Figura 44 – Sítios de Importância Comunitária da rede Natura 2000

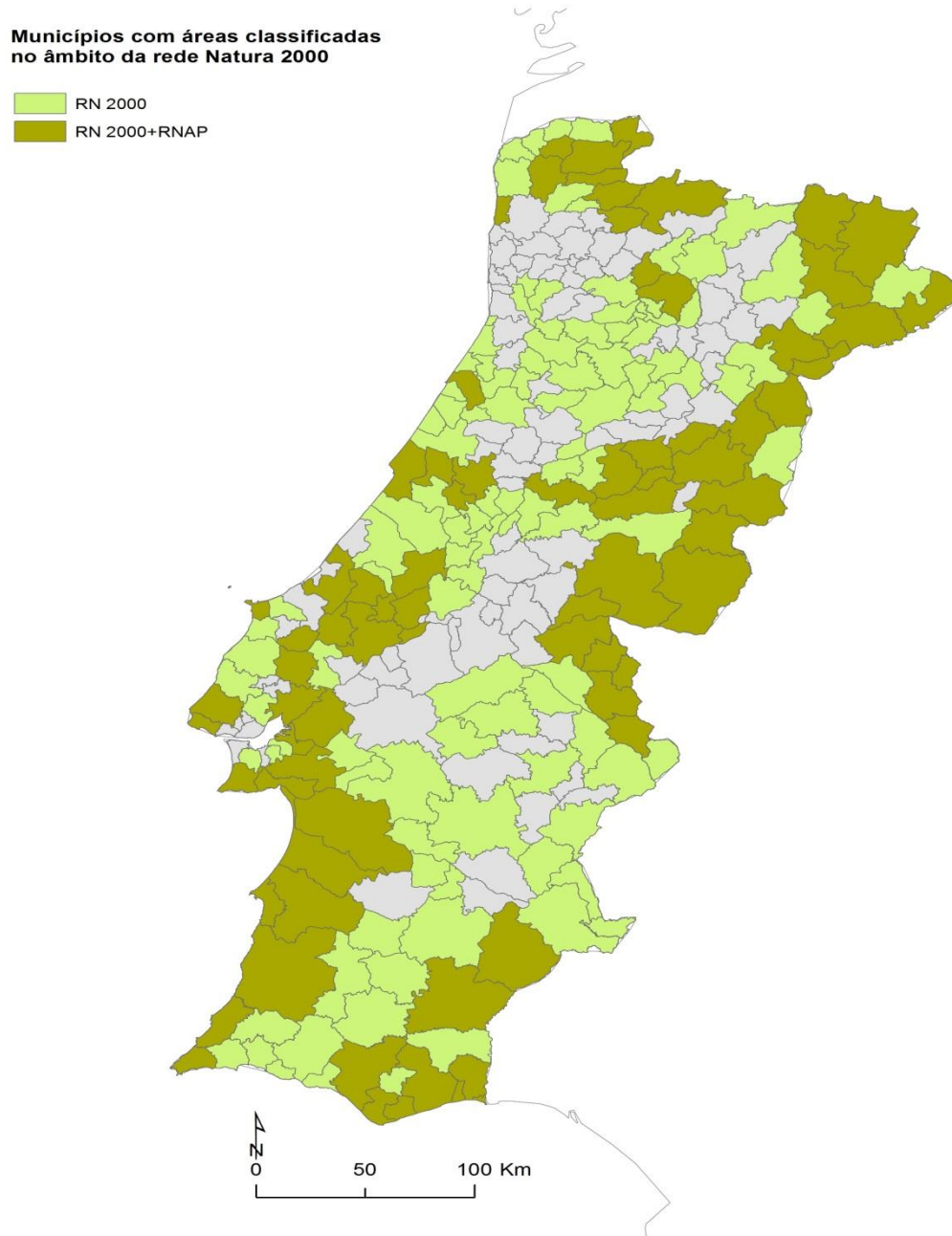


Fonte: CNF em <http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/cart/ap-rn-ramsar-pt>.

8.2 Tipologia dos municípios com áreas classificadas no âmbito da rede *Natura 2000*

Em Portugal Continental, 188 municípios têm áreas classificadas ao abrigo das diretivas Aves e Habitats. Destes, 76 são igualmente abrangidos por áreas protegidas designadas no âmbito da RNAP.

Figura 45 – Municípios com áreas classificadas no âmbito da Rede Natura 2000



Fonte: INE em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE.

No Continente, as áreas rurais representam 81,4% do território (MAM, 2014). 18,4% da SAU encontra-se situada em rede *Natura*, ocupando esta, por sua vez, 15% da superfície agrícola (EC, 2013b). Assim, tal como acontece na generalidade dos Estados-membros da UE, a

maioria das áreas *Natura 2000* estão situadas em espaço rural. Apesar de os territórios rurais portugueses se encontrarem em acentuado processo de declínio, este estado de coisas assume diferentes contornos e resulta de realidades territoriais diferenciadas. Parte-se da premissa de que os espaços rurais protegidos não são todos idênticos, devido às suas configurações espaciais internas, sendo possível encontrar diferenças significativas entre estas áreas.

8.2.1 Nota metodológica⁶⁴⁷

Com o intuito de construir uma tipologia dos municípios com áreas classificadas ao abrigo da rede *Natura 2000*, procedeu-se à recolha de um conjunto abrangente de dados referentes aos municípios em análise (Figura 45, mais acima). Para este fim, selecionou-se um conjunto de variáveis que refletissem as suas estruturas, social, económica (setor agrícola), e territorial. A escolha das variáveis teve por base dois critérios: por um lado, a pertinência e importância presuntivas na análise que se pretendia efetuar, e, por outro lado, a disponibilidade dos dados no nível territorial de análise escolhido, o município.

A opção pelo município enquanto unidade de análise foi condicionada pelo facto de esta constituir a unidade territorial mais baixa, para a qual é disponibilizada a informação sobre as ZPE e SIC. Foram utilizadas diferentes fontes de informação, nomeadamente, os dados dos *Recenseamento da População e Habitação* de 2011, do *Recenseamento Agrícola* de 2009, e as classificações territoriais *Tipologia de áreas urbanas, 2014*⁶⁴⁸ e *Grau de Urbanização*⁶⁴⁹.

As variáveis consideradas nesta análise encontram-se representadas na tabela infra.

⁶⁴⁷ As análises estatísticas efetuadas neste ponto foram executadas no programa *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), versão 22.0.

⁶⁴⁸ Esta classificação tem por base a geografia utilizada para difusão dos Censos de 2011 de acordo com a Carta Administrativa Oficial de Portugal de 2010 (CAOP 2010) (Fonte INE em <http://smi.ine.pt/Versao/Detalhes/3485>).

⁶⁴⁹ «Esta classificação tem por base as unidades territoriais LAU 2 europeias (freguesias, em Portugal) e classifica o território dos Estados-Membros em três categorias (áreas densamente povoadas, áreas medianamente povoadas e áreas pouco povoadas), essencialmente através de critérios de densidade e dimensão populacional» (Fonte: INE em <http://smi.ine.pt/Versao/Detalhes/2836>).

Tabela 36 – Medidas descritivas das variáveis em análise

Variáveis	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-Padrão
Densidade Populacional (Hab/Km ²)	188	5,1	2119,9	153,9	296,3
Índice de Dependência de Idosos (%)	188	16,3	92,3	39,3	13,7
Índice de Dependência de Jovens (%)	188	10,9	30,0	21,0	3,0
Proporção da Mão-de-Obra Agrícola Familiar na Mão-de-Obra Agrícola Total (%)	188	44,6	99,7	90,9	9,8
Proporção da Pop. Agrícola Familiar na Pop. Residente (%)	188	0,0	72,5	17,8	15,0
Proporção da SAU na Superfície Total (%)	188	0,6	97,2	32,9	24,5
Proporção de Áreas Densamente Povoadas (%)	188	0,0	100,0	7,4	26,3
Proporção de Áreas Pouco Povoadas (%)	188	0,0	100,0	76,9	33,4
Proporção de Áreas Predominantemente Rurais (%)	188	0,0	97,5	56,6	29,6
Proporção de Áreas Predominantemente Urbanas (%)	188	0,0	100,0	20,8	26,7
Proporção de Empresas da Agricultura, Produção Animal, Caça e Atividades dos Serviços Relacionados no Total das Empresas (segundo o CAE) (%)	188	0,7	39,1	11,2	8,7
Proporção de Produtores - Natureza Jurídica da SAU (%)	188	9,9	100,0	77,3	20,4
Proporção de Sociedades - Natureza Jurídica da SAU (%)	184	0,0	72,2	15,5	15,9
Proporção de Superfície de Uso do Solo Urbano identificado nos PMOT (%)	188	0,0	52,0	7,5	8,2
SAU Média (hectares)	188	1,2	155,2	20,0	31,7
Taxa de Atividade (%)	188	29,6	55,3	42,9	5,4
Taxa de Analfabetismo (%)	188	2,5	20,6	8,6	3,8
Taxa de Crescimento Natural (%)	188	-2,4	0,5	-0,6	0,6

Face à diversidade dos indicadores considerados necessários para caracterizar estes municípios, procedeu-se, numa primeira fase, à realização de uma *Análise de Componentes Principiais* (ACP), com o objetivo de reduzir a informação inicial a um número de menor dimensões. Numa segunda fase, estas dimensões, resultantes da ACP, foram usadas numa *Análise de Clusters*, a partir da qual se desenha uma tipologia destas áreas⁶⁵⁰.

A ACP é um método multivariado de análise fatorial, que permite que a partir de m variáveis originais, correlacionadas entre si, sejam definidas p novas variáveis compósitas, não correlacionadas, que se designam por componentes principais. As componentes principais são combinações lineares das variáveis iniciais, calculadas por ordem decrescente de importância, relativamente à sua contribuição para a explicação da variância total dos dados. Neste sentido, a primeira componente é a combinação linear que mais explica da variância total dos dados originais. A última componente é a que menos contribui para a explicação da variância total.

Os requisitos para realização de uma ACP são:

- Utilização de variáveis métricas (ou de escalas Likert ou tipo Likert);
- Dimensão da amostra adequada (alguns autores defendem a existência de, pelo menos, cinco vezes mais casos do que o número de variáveis);

⁶⁵⁰ Na ACP optou-se por excluir os municípios (casos) que não tinham dados preenchidos para todas as variáveis, o que significou a exclusão dos municípios de Alvaiázere, Manteigas, Penela e São Brás de Alportel.

- Existência de multicolinearidade (correlações) entre as variáveis de *input*. Requisito avaliado através da estatística de *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) e do *Teste de Esfericidade de Bartlett*.

O KMO é uma estatística que indica a adequabilidade da matriz de *input*. Quanto mais elevado o valor do KMO, maior a correlação entre as variáveis de *input*, logo mais adequada a realização da ACP.

O *Teste de Esfericidade de Bartlett* permite testar se a matriz de correlações entre as variáveis é, ou não, uma matriz identidade (matriz que tem a diagonal principal igual à unidade, e os restantes elementos nulos). Ou seja, permite averiguar se existe correlação entre as variáveis. As hipóteses associadas a este teste são⁶⁵¹:

- H0: A matriz de correlações é uma matriz identidade;
- Ha: A matriz de correlações não é uma matriz identidade.

A extração das componentes foi feita através do critério de Kaiser, critério que o SPSS disponibiliza por defeito, e que seleciona as componentes com valor próprio superior à unidade, isto é, componentes que têm mais capacidade explicativa que a de uma variável inicial.

Ao interpretar-se a ACP, analisam-se as relações das variáveis com as componentes selecionadas, através da matriz de fatores rodada. Esta matriz permite identificar subgrupos de variáveis que estão muito correlacionadas entre si, mas pouco associadas às variáveis de outros subgrupos. Estas correlações denominam-se *loadings*. Permitem definir e interpretar as componentes em função das variáveis com que se encontram mais correlacionadas. As variáveis mais representativas em cada componente são as que apresentam valores mais elevados; frequentemente, utiliza-se como critério considerar as variáveis com *loadings* de valores iguais, ou superiores, a |0,5|.

Ao conjunto de variáveis anteriormente descrito foi aplicada uma ACP, cuja capacidade explicativa corresponde a 76,3% da variância das variáveis iniciais (Tabela 37). Esta análise⁶⁵² definiu três dimensões aqui designadas como Dinâmicas Sociodemográficas, Dinâmicas Agrícolas e Dinâmicas Territoriais.

⁶⁵¹ Na regra de tomada de decisão optou-se por admitir como erro máximo 5% ($p=0,05$). Quando a significância é $\leq 0,05$, rejeita-se a hipótese nula (H0) e aceita-se a hipótese alternativa (Ha). Quando a significância é $> 0,05$ não se rejeita a H0.

⁶⁵² O método de rotação escolhido foi o *Varimax*, cujo objetivo consiste na obtenção de uma estrutura fatorial na qual uma e apenas uma das variáveis originais está fortemente associada com um único fator, e pouco associada com os restantes fatores (Maroco, 2010).

Tabela 37 – Resultados da Análise de Componentes Principais

Variáveis	Componentes		
	Dinâmicas Sociodemográficas	Dinâmicas Agrícolas	Dinâmicas Territoriais
Índice de Dependência de Idosos (%)	0,907	0,052	-0,223
Taxa de Crescimento Natural (%)	-0,879	-0,112	0,280
Taxa de Atividade (%)	-0,861	0,112	0,313
Índice de Dependência de Jovens (%)	-0,831	0,097	0,139
Taxa de Analfabetismo (%)	0,800	0,305	-0,347
Proporção da Pop. Agrícola Familiar na Pop. Residente (%)	0,772	-0,084	-0,278
Proporção de Sociedades - Natureza Jurídica da SAU (%)	-0,175	0,882	0,032
Proporção da SAU na Superfície Total (%)	0,173	0,876	-0,217
Proporção da Mão-de-Obra Agrícola Familiar na Mão-de-Obra Agrícola Total (%)	0,201	-0,863	0,019
SAU Média (hectares)	0,137	0,857	-0,111
Proporção de Empresas da Agricultura, Produção Animal, Caça e Atividades dos Serviços Relacionados no Total das Empresas (segundo o CAE) (%)	0,419	0,656	-0,300
Proporção de Produtores - Natureza Jurídica da SAU (%)	0,035	-0,607	-0,029
Densidade Populacional (Hab/Km ²)	-0,222	-0,110	0,879
Proporção de Áreas Densamente Povoadas (%)	-0,098	-0,035	0,803
Proporção de Áreas Pouco Povoadas (%)	0,484	0,113	-0,777
Proporção de Áreas Predominantemente Urbanas (%)	-0,503	0,046	0,743
Proporção de Superfície de Uso do Solo Urbano identificado nos PMOT (%)	-0,348	-0,338	0,730
Proporção de Áreas Predominantemente Rurais (%)	0,553	-0,014	-0,621
Variância explicada (%)	45,9	21,9	8,5

Notas: Os valores a negrito correspondem aos itens com mais peso em cada uma das componentes.

A primeira dimensão – Dinâmicas Sociodemográficas – define um eixo que opõe municípios muito envelhecidos (0,907), com baixos níveis de alfabetização (0,800), e nos quais há uma importância significativa da população agrícola familiar (0,772), a municípios caracterizados por maior crescimento natural (-0,879), maior taxa de atividade (-0,861), e tendencialmente mais jovens (-0,831). Ou seja, contrapõe regiões mais envelhecidas (mais

idosos e menos jovens), com pouco crescimento natural (ou negativo), com poucos recursos educativos, baixa taxa de atividade, e uma agricultura tendencialmente tradicional, às regiões com as características opostas: mais jovens, maiores qualificações, maior taxa de atividade, e menor incidência de agricultura familiar⁶⁵³.

A segunda dimensão – Dinâmicas Agrícolas – opõe regiões com uma tendência para a empresarialização agrícola a regiões onde persiste uma atividade agrícola de tipo mais familiar. Mais especificamente, num dos polos encontram-se os municípios cuja natureza jurídica da SAU é dominada maioritariamente por Sociedades (0,882). Nestes, a SAU ocupa grande parte do território (0,876), a dimensão média das explorações agrícolas é elevada (0,857), e as empresas na área da agricultura e atividades dos serviços relacionados têm um peso médio na estrutura empresarial (0,656); noutro polo, encontram-se os municípios nos quais a mão-de-obra agrícola familiar tem um peso significativo na mão-de-obra agrícola total (-0,863) e a natureza jurídica da SAU é dominada por produtores singulares (-0,607).

Por último, a terceira dimensão – Dinâmicas Territoriais – opõe regiões urbanas a regiões rurais. Por um lado, municípios nos quais a densidade populacional é elevada (0,879), em que prevalecem as áreas densamente povoadas (0,803) e predominantemente urbanas (0,743), e nos quais a proporção de superfície de uso do solo urbano identificado nos PMOT é média (0,730); por outro lado, municípios com maior peso de áreas pouco povoadas (-0,777) e predominantemente rurais (-0,621).

A partir destas três componentes foi realizada uma *Análise de Clusters*, com o objetivo de definir uma tipologia dos municípios em estudo. As variáveis utilizadas para formar os *clusters* foram os *scores* fatoriais resultantes da ACP.

A *Análise de Clusters* é uma técnica exploratória de análise descritiva multivariada, que permite agrupar sujeitos ou variáveis em grupos homogêneos, relativamente a uma, ou mais características comuns. As observações incluídas num determinado *cluster* tendem a ser similares entre si, e a ser diferentes das observações pertencentes a outros *clusters*.

A junção de casos, itens, ou variáveis é feita a partir de medidas de semelhança ou de dissemelhança (ou distância), através do uso de métodos de agrupamento de *clusters*, inicialmente entre dois sujeitos e, posteriormente, entre dois *clusters*. Existem três tipos de métodos de análise de *clusters*: métodos hierárquicos, métodos não hierárquicos, e métodos mistos. A escolha de um deles depende do número de casos em análise, e dos tipos de variáveis usadas para os formar.

⁶⁵³ Apesar da utilização do método *Varimax* para otimizar a leitura das componentes, destaca-se também o facto de, para esta dimensão, terem contribuições relevantes duas outras variáveis: a proporção de áreas pouco povoadas, e de áreas predominantemente urbanas. A posição destas variáveis, no eixo definido por esta componente, reforça a interpretação descrita.

Após algumas experiências utilizando métodos hierárquicos (nomeadamente o *Ward* e o *Complete Linkage*), através dos quais se chegou a uma solução de quatro *clusters*, optou-se por otimizar as soluções iniciais, usando um método não hierárquico, o *K-means Cluster Analysis*.

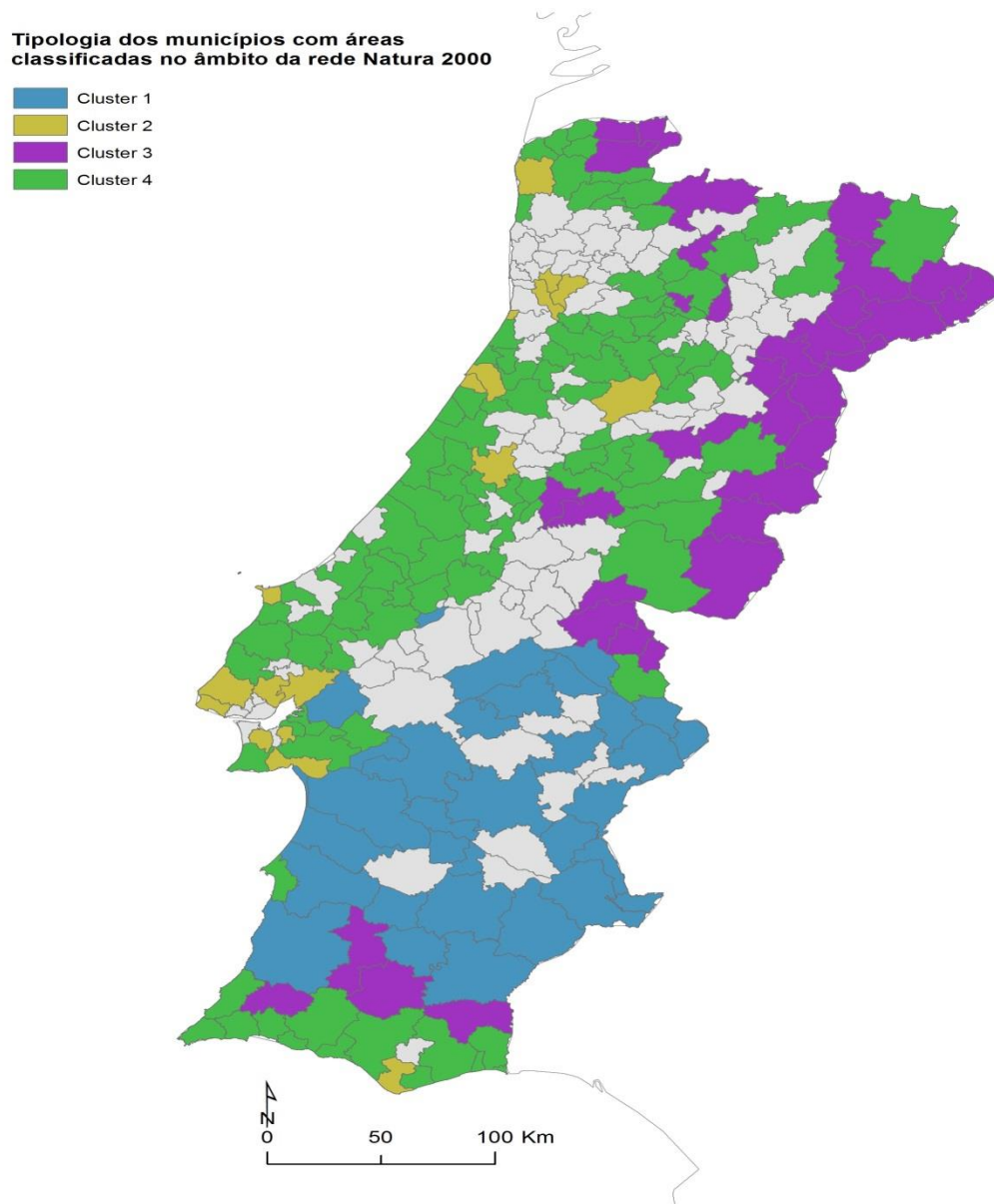
Este método é adequado para bases de dados de dimensão moderada, e só admite variáveis quantitativas, ou tratadas como tal⁶⁵⁴. Inicialmente, o SPSS identifica vários centros de *cluster* ou centróides (o SPSS procura os *K* casos que mais se distanciam, e usa esses valores como centro de *clusters* iniciais). De seguida, as médias dos *K clusters* são recalculadas, usando os casos que foram classificados em cada *cluster*. Se, face às novas *K* médias, um caso ficar mais perto de outro *cluster* que não aquele em que havia sido inicialmente incluído, um processo de otimização desloca o caso para o *cluster* a que é mais similar. O SPSS repete este processo num máximo de dez iterações, até que as mudanças sejam mínimas.

8.2.2 Apresentação e caracterização dos Tipos

A *Análise de Clusters* conduziu à classificação dos 184 municípios em quatro grupos ou *clusters* distintos. O *cluster* 1 é constituído por 32 municípios, o *cluster* 2 por 18, o *cluster* 3 por 35, e o *cluster* 4 por 99.

⁶⁵⁴ Sempre que se utilizem variáveis com escalas diferentes, recomenda-se a sua estandardização. Não foi o caso, porque as variáveis utilizadas resultam da ACP, que são variáveis com média igual a zero e desvio-padrão igual a 1.

Figura 46 – Tipologia dos municípios com áreas classificadas no âmbito da rede Natura 2000



Fonte: *Análise de Clusters*.

Os municípios que formam o *cluster 1* são todos municípios da região Alentejo. O *cluster 2*, mais disperso, é composto por pequenas manchas que incidem em municípios situados sobretudo no litoral. O *cluster 3* concentra-se no interior Norte e Centro do país, com algumas manchas no Alentejo e Algarve. E o *cluster 4* recai, principalmente, na faixa Litoral Centro e Norte e no Algarve, com algumas manchas no Interior Norte e Centro.

Apesar de a *análise de clusters* ter sido efetuada com base nas dimensões resultantes da ACP, a caracterização dos clusters será realizada a partir das variáveis originais, de forma a tornar a leitura mais clara, e interpretável nas suas especificidades concretas. Na Tabela 38,

apresenta-se, para cada um dos *clusters*, os valores médios observados nos vários municípios que o integram.

Tabela 38 – Caracterização dos Clusters – Média das variáveis que estão na base da ACP

Variáveis	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
Proporção de Áreas Densamente Povoadas (%)	0,0	77,8	0,0	0,0
Proporção de Áreas Pouco Povoadas (%)	94,7	1,9	99,2	77,0
Proporção de Áreas Predominantemente Urbanas (%)	15,4	73,5	3,1	19,1
Proporção de Áreas Predominantemente Rurais (%)	63,8	8,8	80,0	54,7
Densidade Populacional (Habitantes/Km ²)	21,5	857,4	23,1	119,4
Proporção de Superfície de Uso do Solo Urbano identificado nos PMOT (%)	1,1	23,5	2,2	8,6
SAU Média (hectares)	77,0	6,3	16,1	6,0
Proporção da SAU na Superfície Total (%)	75,9	15,6	36,7	21,8
Proporção de Produtores - Natureza Jurídica da SAU (%)	57,7	77,6	79,5	81,9
Proporção de Sociedades - Natureza Jurídica da SAU (%)	40,2	17,0	8,1	9,8
Proporção da Mão-de-Obra Agrícola Familiar na Mão-de-Obra Agrícola Total (%)	48,5	78,4	85,5	83,4
Proporção de Empresas da Agricultura, Produção Animal, Caça e Atividades dos Serviços Relacionados no Total das Empresas (segundo o CAE) (%)	23,1	2,5	16,2	7,5
Proporção da Pop. Agrícola Familiar na Pop. Residente (%)	15,9	2,1	39,9	13,5
Taxa de Atividade (%)	43,4	49,5	35,9	44,2
Taxa de Analfabetismo (%)	11,5	3,8	13,1	7,1
Taxa de Crescimento Natural (%)	-,78	,14	-1,31	-,34
Índice de Dependência de Idosos (%)	41,6	25,0	59,5	33,8
Índice de Dependência de Jovens (%)	20,9	23,0	17,6	21,9

O *cluster 2* é constituído por municípios com áreas predominantemente urbanas (média 74%) e densamente povoadas (média 78%). A densidade populacional média ronda os 857 habitantes por km². Os municípios deste *cluster* têm a maior percentagem de superfície de uso de solo urbano identificado nos PMOT (média 24%).

No polo oposto, encontram-se os *clusters 1 e 3*, *clusters* com municípios de áreas predominantemente rurais (médias entre 64% e 80%) e pouco povoadas (médias entre 95% e 99%), que se traduzem em baixas densidades populacionais (médias entre 22 e 23 habitantes/km²). Os municípios que compõem estes dois *clusters* são também os que apresentam menor percentagem de superfície de uso de solo urbano identificado nos PMOT (médias entre 1% e 2%). Tal como estes, os municípios do *cluster 4* são igualmente municípios com áreas predominantemente rurais (média 55%) e pouco povoadas (média 77%), mas revelam alguns traços de urbanidade. Nomeadamente, a proporção de superfície de uso de

solo urbano média identificada nos PMOT dos municípios deste *cluster* é de cerca de 9%, e a densidade populacional média anda à volta dos 119 habitantes por km².

A expressão da agricultura nos territórios dos quatro *clusters* é igualmente variável. Os municípios do *cluster* 1 contêm as explorações agrícolas de maior dimensão (SAU média 77 hectares), e, nestes, a SAU ocupa mais de ¾ do seu território (média 76%). Os *clusters* 2, 4 e 3 abrangem municípios com explorações agrícolas de menor dimensão (SAU média entre 6 e 16 hectares). No entanto, nos dois primeiros, a proporção da SAU no território dos municípios (medias entre os 16% e 22%) é mais baixa do que no último (média 37%). Na mesma perspetiva, no *cluster* 1, o peso da mão-de-obra agrícola familiar é inferior (média 49%) aos dos outros três *clusters* (medias entre 78% e 86%). De facto, e por comparação com os restantes *clusters*, é no *cluster* 1 que o peso das sociedades assume maior expressão (média 40%). Nos restantes, os responsáveis jurídicos e económicos das explorações agrícolas são, maioritariamente, produtores singulares (médias entre 78% e 82%). Isto significa que a dimensão das explorações agrícolas geridas por Sociedades é superior à das explorações geridas por produtores singulares. Apesar desta tendência, no *cluster* 3 é possível encontrar traços de empresarialização da agricultura, uma vez que, e tal como no *cluster* 1, o peso das empresas agrícolas (médias entre 16% e 23%) é superior aos dos *clusters* 2 e 4 (médias entre 3% e 8%).

O grau de ruralidade ou urbanidade dos *clusters* é igualmente visível no peso que a população agrícola familiar tem na população residente total dos municípios. O *cluster* 2 é o que tem menor proporção de população agrícola familiar (média 2%). Por oposição, o *cluster* 3 é o que apresenta maior proporção de população agrícola familiar (média 40%). Os *clusters* 1 e 4 apresentam valores muito semelhantes (médias entre 14% e 16%).

Da análise da estrutura e do movimento da população, sobressai o *cluster* 2, com a situação mais favorável. De todos, é o único que regista um saldo natural positivo (média 0,1%). Os índices de dependência refletem, igualmente, estruturas populacionais mais equilibradas (índices de dependência de jovens e idosos, com médias de 23% e 25% respetivamente). Os municípios do *cluster* 4 evidenciam dinâmicas demográficas de perda, o saldo natural é negativo (média -0,3%), e a dependência dos idosos dos adultos ativos é superior à dos jovens (médias de 34% e 22% respetivamente). No entanto, e por comparação com os *clusters* 1 e 3, o *cluster* 4 encontra-se numa situação intermédia. Os *clusters* 1 e 3 evidenciam estruturas populacionais mais envelhecidas (índice de dependência de jovens, médias entre 18% e 21%; e índice de dependência de idosos, médias entre 42% e 60%) e crescimento natural negativo acentuado (médias entre -0,8% e -1,3%).

O facto de o *cluster 2* ser composto por municípios com estruturas populacionais mais equilibradas reflete-se em taxas de atividade superiores (média 50%), e em taxas de analfabetismo mais reduzidas (média 4%), por comparação com as dos outros *clusters*. O *cluster 3* é o que regista a situação mais desfavorável (taxa de atividade média de 36% e taxa de analfabetismo média de 13%), seguido do *cluster 1* (taxa de atividade média 43%, e taxa de analfabetismo média 12%). Portanto, os municípios dos *clusters 3* e *1* apresentam dinâmicas demográficas de envelhecimento mais marcadas. O *cluster 4*, com uma estrutura populacional mais jovem, por comparação com a dos *clusters 1* e *3*, apresenta uma taxa de analfabetismo mais baixa (média 7%). Contudo, a taxa de atividade é bastante similar à do *cluster 1* (média 44%).

Para além da caracterização efetuada com base nas variáveis que deram origem à ACP, complementou-se a interpretação destes *clusters* com a informação de outros indicadores (ver Tabela 39).

Tabela 39 – Caracterização dos Clusters – Outras variáveis (valores médios)

Variáveis	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
Proporção de Pop. Empregada no Setor Primário (%)	12,0	1,6	12,6	5,4
Proporção de Pop. Empregada no Setor Terciário (%)	67,4	74,2	64,4	65,1
Proporção de Pessoal ao Serviço das Empresas da Agricultura, Produção Animal, Caça e Atividades dos Serviços Relacionados (%)	11,2	0,9	11,7	4,4
Proporção de Culturas Temporárias - Composição da SAU (%)	21,8	59,9	14,6	34,0
Proporção de Culturas Permanentes - Composição da SAU (%)	10,5	18,5	32,5	30,9
Proporção de Pastagens Permanentes - Composição da SAU (%)	57,7	19,1	43,2	26,6
Proporção de Explorações especializadas em Produções Animais - Orientação Técnico-Económica da SAU (%)	52,6	26,2	36,4	27,7
Proporção de Explorações especializadas em Produções Vegetais - Orientação Técnico-Económica da SAU (%)	24,2	50,5	44,0	44,1
Sítios Rede <i>Natura 2000</i> (Km ²)	129,5	45,8	120,3	61,5
Zonas de Proteção Especial Rede <i>Natura 2000</i> (Km ²)	114,1	20,8	81,3	22,9

O *cluster 2* é, claramente, um *cluster* urbano. Trata-se de um *cluster* composto por municípios nos quais o peso do setor primário é residual (média 2%), e em que a população empregada na agricultura e serviços relacionados é praticamente inexistente (média 1%). É certo que todos os *clusters* seguem a tendência nacional de terciarização do emprego, mas, nos *clusters 1* e *3*, há ainda uma franja da população empregada na agricultura (médias entre 11% e 12%), bem como nas atividades do setor primário (médias entre 12% e 13%).

O *cluster 4* é um *cluster* rurano. Os municípios incluídos neste *cluster* são municípios predominantemente rurais, mas que apresentam algumas características urbanas. O peso da agricultura nestes municípios é diminuto: a proporção de empresas agrícolas (média 8%) e de

emprego agrícola é muito reduzida (média 4%), e a população empregada no setor primário é menos de metade da verificada nos *clusters* 1 e 3 (média 5%). Apesar de apresentarem estruturas populacionais mais envelhecidas do que as do *cluster* 2, os municípios do *cluster* 4 não apresentam dinâmicas tão recessivas como as dos *clusters* 1 e 3. Nestes últimos, o envelhecimento é fortemente expressivo. No entanto, há diferenças. Os municípios do *cluster* 3 revelam já um acentuado envelhecimento no topo, são mais envelhecidos, e têm menor percentagem de população em idade ativa (a taxa de atividade média é a mais baixa de todos os *clusters*).

Os *clusters* 1 e 3 são clusters rurais nos quais a agricultura ainda tem algum peso. Os municípios do *cluster* 3 são claramente vocacionados para uma agricultura de tipo familiar, enquanto os municípios do *cluster* 1 estão orientados para uma agricultura mais profissionalizada. A SAU é dominante no território dos municípios do *cluster* 1, e a dimensão média das explorações agrícolas é quase cinco vezes superior à dos municípios do *cluster* 3. Apesar de a SAU dos municípios dos dois *clusters* ser dominada, sobretudo, por pastagens permanentes (médias entre 43% e 58%), no *cluster* 1, prevalecem as culturas temporárias (média 22%), e, no *cluster* 3, as culturas permanentes (média 33%). No que se refere à orientação técnico-económica da SAU, no *cluster* 1, predominam as explorações agrícolas especializadas em produções animais (média 53%), e, nos municípios do *cluster* 3, as explorações especializadas em produções vegetais (média 44%).

Todos os *clusters* são abrangidos tanto por SIC como por ZPE. Em termos médios, a proporção de território abrangido por cada uma destas figuras é bastante equilibrada, com exceção do *cluster* 4, no qual a proporção de território abrangido por SIC é três vezes superior à proporção de território abrangido por ZPE. No entanto, os *clusters* 1 e 3 são os que têm as áreas classificadas de maior dimensão. Em termos médios, a dimensão das ZPE oscila entre 81 Km²-114 Km², enquanto a dos SIC se perfila entre 120 Km²-130 Km². Por comparação, a dimensão média dos ZPE nos *clusters* 2 e 4 varia entre os 21 Km²-23 Km², estando a dos SIC entre 46 km²-62 Km².

Perante esta caracterização, os municípios classificados no âmbito da rede *Natura 2000* revela quatro tipos distintos: áreas classificadas em municípios urbanos; áreas classificadas em municípios rurbanos; áreas classificadas em municípios rurais com maior expressão territorial de SAU; e áreas classificadas em municípios rurais com menor expressão territorial de SAU.

A construção da tipologia constitui um primeiro exercício exploratório que demonstra que as áreas rurais classificadas apresentam uma significativa heterogeneidade demográfica, socioeconómica e territorial, e que essa diversidade deve ser considerada nas estratégias de

desenvolvimento rural que promovam a integração da componente de conservação da natureza e biodiversidade na agricultura.

8.3 A Programação agroambiental em Portugal em 2007-2013: breve apresentação

Como se referiu no capítulo anterior, no período 2007-2013, cada Estado-membro teve que proceder à elaboração de um PENDR, sujeito à aprovação da Comissão Europeia, que estabelecia as suas prioridades de ação no âmbito do FEADER, e das OEC de desenvolvimento rural.

O PENDR português encontrava-se estruturado em três objetivos estratégicos e dois objetivos transversais, que refletiam as OEC de desenvolvimento rural⁶⁵⁵. O objetivo 2, “Promoção da sustentabilidade dos espaços rurais e dos recursos naturais”, acomodava a OEC 2⁶⁵⁶, e subdividia-se em quatro objetivos específicos: i) proteger a biodiversidade e os valores ambientais e paisagísticos em zonas agrícolas e florestais da rede *Natura 2000*, e outras; ii) proteger os recursos hídricos e o solo; iii) contribuir para a adaptação às alterações climáticas, e para a sua atenuação; iv) contribuir para o uso continuado e sustentável das terras agrícolas em zonas desfavorecidas (Tabela 40).

⁶⁵⁵ A este propósito, ver Tabela 26, no capítulo 7.

⁶⁵⁶ «Para proteger e melhorar os recursos naturais e as paisagens das zonas rurais da UE, os recursos atribuídos ao eixo 2 devem contribuir para os três domínios prioritários a nível da UE: Biodiversidade e preservação e desenvolvimento dos sistemas agrícolas e silvícolas de elevado valor natural e das paisagens agrícolas tradicionais, água e alterações climáticas. As medidas disponíveis no âmbito do eixo 2 devem ser utilizadas para integrar estes objetivos ambientais e contribuir para a implementação da rede *Natura 2000* nas zonas agrícolas e florestais, assim como para a consecução do compromisso de Gotemburgo de inversão do declínio da biodiversidade até 2010, dos objetivos consignados na Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água e dos objetivos do Protocolo de Quioto em matéria de atenuação das alterações climáticas» (JO L 55 de 25 de Fevereiro de 2006, p.25).

Tabela 40 – Hierarquia de objetivos e grupos de medidas da PDR 2007-2013

Objetivos Principais (Sub-objetivos)	Objetivos Específicos (Medidas)	Grupos de Medidas	MED FEADER	Equilíbrio Indicativo
Proteger a biodiversidade e os valores ambientais e paisagísticos em zonas agrícolas e florestais da rede <i>Natura 2000</i> e outras	Promover a proteção da biodiversidade e de sistemas de alto valor natural e paisagístico, associados aos sistemas agrícolas e florestais	Proteção da biodiversidade e dos valores naturais e paisagísticos Intervenção integrada para sítios RN 2000 Pagamentos RN 2000	214 214/222/223/227 213/224	15-20%
Proteger os recursos hídricos e solo	Incentivar a introdução ou manutenção de modos de produção compatíveis com a proteção dos valores ambientais e dos recursos hídricos e do solo no âmbito da atividade agrícola e florestal	Investimentos não produtivos	216	
Contribuir para a adaptação às alterações climáticas e para a sua atenuação	Melhorar a sustentabilidade dos povoamentos florestais	Promoção de modos de produção sustentáveis	214	15-20%
	Promover a eco-eficiência e reduzir a poluição	Gestão do espaço florestal e agro-florestal	221/222/223/226/227	25-30%
		Investimentos de requalificação ambiental	216	Residual
Contribuir para o uso continuado e sustentável das terras agrícolas em zonas desfavorecidas	Preservar a atividade agrícola em zonas desfavorecidas	Manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas	211/212	35-40%

Fonte: MADRP, 2009.

No que concerne a biodiversidade e os sistemas de alto valor natural, o PENDR propunha uma priorização das zonas abrangidas pela rede *Natura 2000*, através das ITI. As ITI abrangiam um quadro específico de medidas de apoio, territorialmente definidas, em acordo com as autoridades responsáveis pela agricultura e pelo ambiente. Para cada território alvo de ITI seria estabelecido, em parceria alargada às organizações agrícolas, florestais e ambientais, o acompanhamento das medidas que assegurassem a manutenção de sistemas agrícolas e florestais a proteger, através da aplicação de medidas de natureza agroambiental, silvo-ambiental e de investimentos não produtivos, de forma coerente, e de acordo com as especificidades de cada território. A estratégia de desenvolvimento dos territórios rede *Natura 2000* deveria perspetivar a utilização de todo o seu potencial, tendo por objetivo não apenas a gestão, promoção e valorização direta dos valores naturais e paisagísticos, como também a

incorporação, em produtos e serviços gerados nesses territórios, das mais-valias ambientais deles resultantes (MADRP, 2009).

No Continente, estes objetivos seriam concretizados através do Subprograma 2 do PRODER «Gestão Sustentável do Espaço Rural». Constituíam objetivos específicos deste Subprograma: i) promover a proteção da biodiversidade e dos sistemas de alto valor natural e paisagístico, associados aos sistemas agrícolas e florestais; ii) incentivar a introdução, ou manutenção, de modos de produção compatíveis com a proteção de valores ambientais, e dos recursos hídricos e do solo, no âmbito da atividade agrícola e florestal; iii) melhorar a sustentabilidade dos povoamentos florestais; iv) preservar a atividade agrícola em zonas desfavorecidas (Tabela 40).

O Subprograma 2 englobava, portanto, toda a programação agroambiental, direcionada para a utilização sustentável das terras agrícolas e florestais, e as Indeminizações Compensatórias destinadas à manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas situadas dentro ou fora da rede *Natura* (Tabela 41).

Tabela 41 – Subprograma 2 – Gestão Sustentável do Espaço Rural

Medida 2.1 – Manutenção da Atividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas

Ação 2.1.1 – Manutenção da Atividade Agrícola fora da Rede Natura

Ação 2.1.2 – Manutenção da Atividade Agrícola em Rede Natura

Medida 2.2 – Valorização de Modos de Produção

Ação 2.2.1 – Alteração de Modos de Produção Agrícola

Ação 2.2.2 – Proteção da Biodiversidade Doméstica

Ação 2.2.3 – Conservação e Melhoramento de Recursos Genéticos

Ação 2.2.4 – Conservação do solo

Medida 2.3 – Gestão do Espaço Florestal e Agro-Florestal

Ação 2.3.1 – Minimização de riscos

Ação 2.3.2 – Ordenamento e Recuperação de Povoamentos

Ação 2.3.3 – Valorização Ambiental dos Espaços Florestais

Medida 2.4 - Intervenções Territoriais Integradas

Ação 2.4.1 – Apoio à Gestão das ITI*

Ação 2.4.2 – Instrumentos de Programação e Gestão para Intervenções Territoriais Integradas*

Ação 2.4.3 – Intervenção Territorial Integrada Douro Vinhateiro

Ação 2.4.4 – Intervenção Territorial Integrada Peneda-Gerês

Ação 2.4.5 – Intervenção Territorial Integrada Montesinho-Nogueira

Ação 2.4.6 – Intervenção Territorial Integrada Douro Internacional, Sabor, Maçãs e Vale do Côa

Ação 2.4.7 – Intervenção Territorial Integrada Serra da Estrela

Ação 2.4.8 – Intervenção Territorial Integrada Tejo Internacional

Ação 2.4.9 – Intervenção Territorial Integrada Serras de Aire e Candeeiros

Ação 2.4.10 – Intervenção Territorial Integrada Castro Verde

Ação 2.4.11 – Intervenção Territorial Integrada Costa Sudoeste

Ação 2.4.12 – Intervenção Territorial Integrada de Monchique e Caldeirão

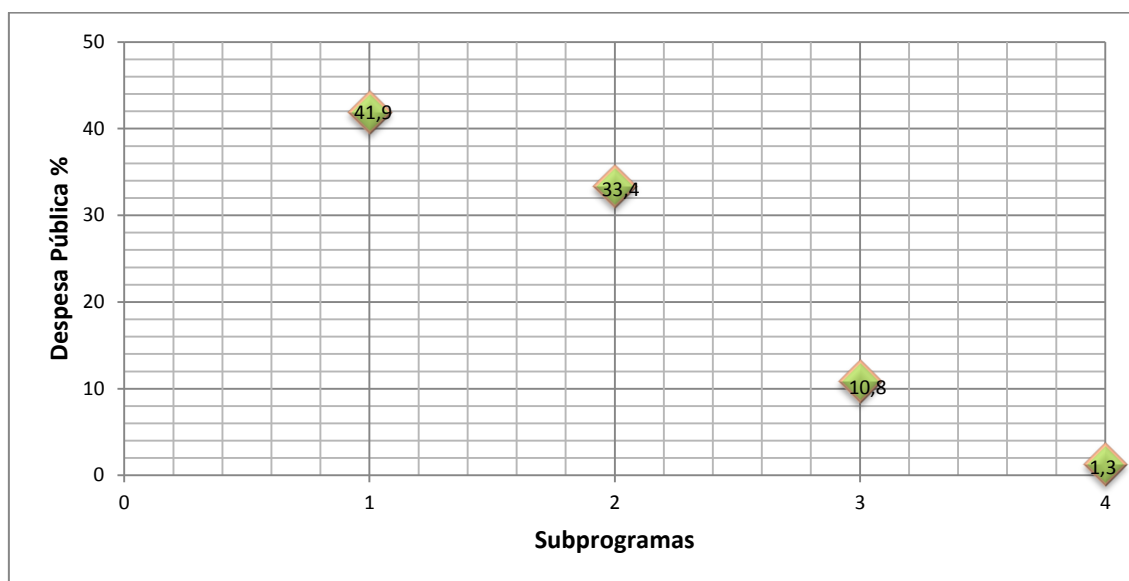
Ação 2.4.13 – Intervenção Territorial de Zonas da Rede Natura do Alentejo

Fonte: Programa de Desenvolvimento Rural – Continente 2007- 2013 (Versão de Janeiro de 2012).

Notas: * As ações integram o Eixo 3.

No que se refere à globalidade da programação de desenvolvimento rural, o Subprograma 2, por comparação com o Subprograma 1 «Promoção da Competitividade», foi menos prioritário, tendo-lhe sido atribuído, até final de 2014, cerca de 33% da dotação orçamental programada.

Figura 47 – Distribuição Percentual da Despesa Pública Total Programada, por Subprograma (%) – 2007-2013



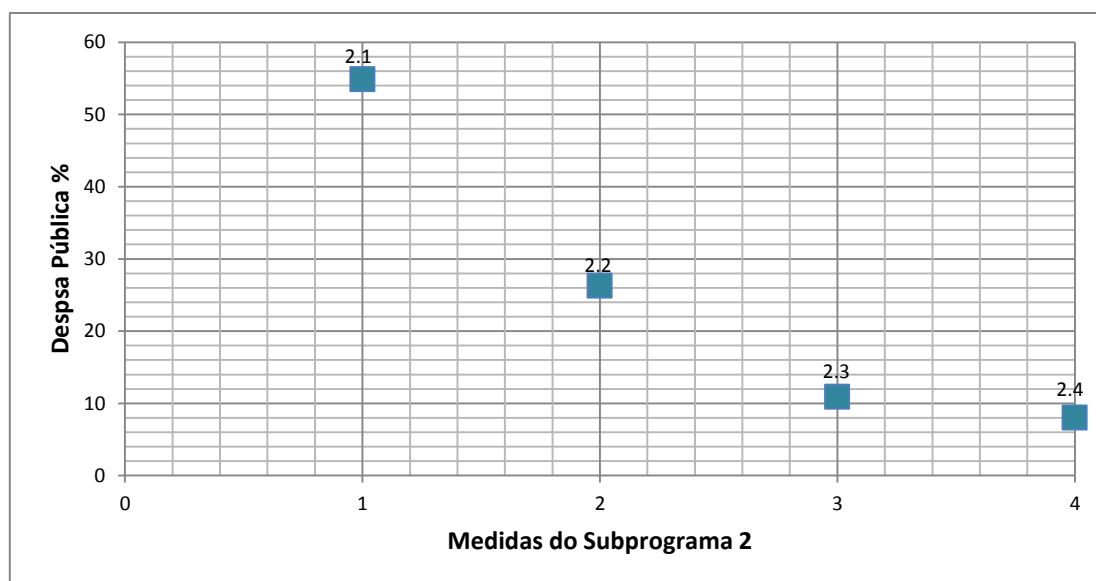
Fonte: MAM, 2015.

Notas: Valores até 31 de Dezembro de 2014.

A análise da distribuição percentual da despesa pública programada para o Subprograma 2, entre 2007-2013, demonstra que a prioridade recaiu na manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas (55%), seguida da valorização de modos de produção (26%). A gestão do espaço florestal e agro-florestal, e as ITI, representaram, respetivamente, cerca de 11% e 8% da despesa pública⁶⁵⁷.

⁶⁵⁷ A dotação orçamental atribuída às ITI, excluindo os INP rondava os 4,9%.

Figura 48 – Distribuição Percentual da Despesa Pública Total Programada, Subprograma 2 (%) – 2007-2013

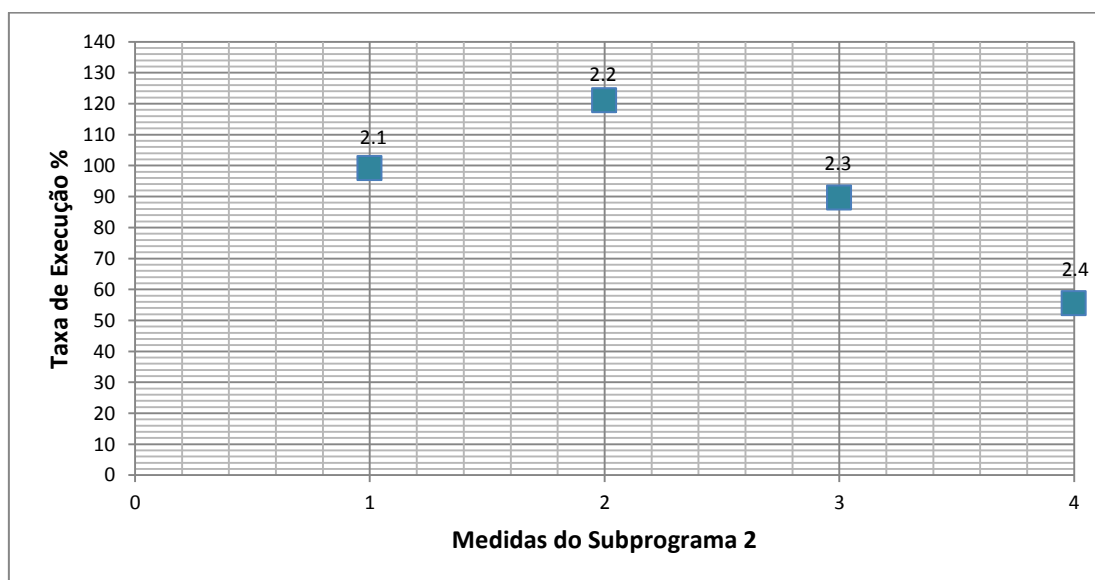


Fonte: MAM, 2015.

Notas: Valores até 31 de Dezembro de 2014.

Até finais de 2014, a valorização dos modos de produção (>120%) e a manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas (99%) constituíam as medidas com maior taxa de execução do Subprograma 2. A medida 2.4 era a medida com menor taxa de execução (56%).

Figura 49 – Distribuição Percentual da Taxa de Execução, Subprograma 2 (%) - 2007-2013



Fonte: MAM, 2015.

Notas: Valores até 31 de Dezembro de 2014.

Estes valores estão em consonância com os dados apresentados no capítulo 6. Concretamente, no quadro de programação 2007-2013 Portugal priorizou as medidas relacionadas com a promoção da competitividade do setor primário (Eixo 1), e, no que refere a gestão sustentável do espaço rural (Eixo 2), as medidas relacionadas, sobretudo, com a atividade agrícola (M211 e M212).

Em 2010, a avaliação intercalar do PRODER já alertava para a baixa execução generalizada dos pagamentos agroambientais, no âmbito da Medida 2.4, referindo que a melhoria do grau de realização dos objetivos desta medida passaria por uma melhor articulação entre as várias medidas agroambientais, e pela simplificação/objetivação das tipologias de ajuda⁶⁵⁸. Para além da complexidade e diversidade dos apoios, alguns representantes do setor reiteravam que o número de ITI propostas era reduzido, face ao número de SIC e ZPE nos quais as atividades agrícolas e silvícolas se revestiam de grande importância (Domingos *et al.*, 2010).

Na arquitetura global do PRODER, a programação agroambiental encontrava-se estruturada em duas medidas: a valorização de modos de produção, com aplicação em todo o território continental; e as ITI, com incidência nas áreas classificadas da rede *Natura 2000*, e na Região Demarcada do Douro (Tabela 41).

A valorização dos modos de produção, mais vocacionada para a atividade agrícola, incluía regimes de ajuda, orientados para a alteração dos modos de produção agrícola, e para a conservação e melhoria da diversidade genética animal e vegetal. As ITI estavam mais vocacionadas para a promoção de uma gestão dos sistemas agrícolas de alto valor natural, adequada à conservação da biodiversidade e à manutenção da paisagem em áreas com estatuto de proteção. Em qualquer uma das medidas, o apoio aos agricultores seria concedido através de pagamentos agroambientais, e, no caso das ITI, igualmente através de pagamentos silvo-ambientais e do incentivo a investimentos não produtivos (INP) associados.

De acordo com o documento do PRODER, as ITI constituíam uma abordagem integrada de vários instrumentos de política, aplicados num território condicionado a um objetivo dominante, a conservação de valores naturais ou paisagísticos. Esta abordagem foi a escolhida pelo Ministério da Agricultura, em alternativa aos *Pagamentos Natura 2000*⁶⁵⁹, para atuação em territórios classificados pelo seu valor natural e/ou paisagístico, nomeadamente, na rede

⁶⁵⁸ Até 2010 os apoios da Medida 2.4 tinham sido sobretudo destinados para as ITI Douro Vinhateiro, Peneda-Gerês e Castro Verde. As ITI referidas concentravam a sua intervenção apenas numa ajuda, pelo que no entender dos representantes do setor eram menos complexas do que as restantes (Domingos *et al.*, 2010).

⁶⁵⁹ O documento refere «o apoio é dado através de pagamentos agroambientais, silvo-ambientais e incentivo a investimentos não produtivos. Não se propõe a utilização de Pagamentos Natura» (MAMAOT, 2012: 226). Conforme já mencionado no Capítulo 6, Portugal não incluiu os *Pagamentos Natura 2000* na sua programação rural, no entanto a opção não é justificada, uma vez que a mesma fazia parte do PENDR.

Natura e na Região Demarcada do Douro. Cada ITI seria específica do território para o qual fora concebida, segundo as suas condições particulares, pelo que, para cada uma, foram identificados os sistemas agrícolas e florestais significativos para a conservação dos valores naturais identificados (MAMAOT, 2012).

Tabela 42 – Tipos de Apoio e Incidência dos Pagamentos Agroambientais

	Douro Vinhat.	Peneda Gerês	Monteis. Nogueira	Douro Inter. Sabor, Maços e Vale do Côa	Serra da Estrela	Tejo Inter.	Aire e Cand.	Castro Verde	Costa Sudoeste	Monch. e Caldeirão	RN Alentejo
1) Gestão do pastoreio em áreas de baldio		✓			✓						
2) Ajuda à conservação da estrutura ecológica de base		✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	
3) Manutenção de socacos	✓	✓			✓						
4) Manutenção da rotação de sequeiro cereal-pousio			✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓
5) Sementeira directa			✓	✓	✓	✓		✓	✓		
6) Manutenção de pastagens permanentes com alto valor natural		✓	✓	✓	✓						
7) Manutenção de pastagens permanentes de sequeiro naturais ou melhoradas									✓		
8) Gestão do pastoreio em formações arbustivas mediterrânicas							✓				
9) Conservação dos sotos notáveis da Terra Fria			✓								
10) Gestão da pastagem permanente extensiva											✓
11) Extensificação do pastoreio											✓
12) Restrição do pastoreio											✓

Fonte: MAMAOT, 2012

Os regimes de ajuda propostos pretendiam apoiar a manutenção e recuperação dos sistemas ameaçados de abandono ou reconversão, remunerando o serviço de conservação ou de manutenção da paisagem prestado. O apoio seria dado através de pagamentos agroambientais, silvo-ambientais e INP associados⁶⁶⁰. A intervenção em cada ITI seria diferenciada, nomeadamente, através da definição de zonas alvo, e fixação de metas para cada tipo de pagamento, e adaptada ao grau de ameaça e à importância dos valores ambientais a proteger. Na mesma perspetiva, os compromissos agroambientais poderiam ser ajustados

⁶⁶⁰ Conforme já referido no capítulo 6, os pagamentos agroambientais e silvo-ambientais correspondiam a compromissos plurianuais com a duração de 5 anos, com a possibilidade de extensão por mais um ou dois anos, sendo pagos anualmente, por hectare de superfície elegível. Os montantes unitários variavam consoante o tipo de aplicação e/ou a ITI. No caso dos investimentos não produtivos o apoio assumia a forma de subsídio não reembolsável de 100% da despesa elegível, até ao limite máximo de 30.000 Euros.

durante o período de vigência, por forma a adequarem-se aos objetivos a atingir (MAMAOT, 2012).

Tabela 43 – Acumulação de Ajudas

I.T. Integradas (ITI)	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)	9)	10)	11)	12)
1) Gestão do pastoreio em áreas de baldio												
2) Ajuda à conservação da estrutura ecológica de base	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓			
3) Manutenção de socacos		✓		✓	✓	✓						
4) Manutenção da rotação de sequeiro cereal-pousio		✓	✓		✓							
5) Sementeira directa		✓	✓	✓								
6) Manutenção de pastagens permanentes com alto valor natural												
7) Manutenção de pastagens permanentes de sequeiro naturais ou melhoradas												
8) Gestão do pastoreio em formações arbustivas mediterrânicas		✓										
9) Conservação dos sotos notáveis da Terra Fria		✓										
10) Gestão da pastagem permanente extensiva												
11) Extensificação do pastoreio												
12) Restrição do pastoreio												
Valorização dos Modos de produção												
Alteração de modos de produção agrícola	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protecção da biodiversidade doméstica	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Conservação do solo		✓	✓	✓	X							

Fonte: MAMAOT, 2012

Em caso de compatibilidade, era possível, conforme se evidencia na tabela acima, a acumulação de ajudas, no que se refere aos diferentes apoios agroambientais⁶⁶¹.

As ITI seriam apoiadas por uma Estrutura Local de Apoio (ELA), criada para cada território alvo, constituída em parceria entre entidades públicas e privadas, mais especificamente, estruturas desconcentradas da Administração Central na área agrícola, florestal e ambiental, organizações locais representativas dos produtores agrícolas e florestais, e ONGs de defesa do ambiente. A ELA tinha por objetivos a elaboração e implementação dos regulamentos de proteção e gestão dos sistemas agrícolas e florestais relacionados com as áreas *Natura 2000* e outros locais de elevado valor natural no quadro da ITI; a sensibilização da

⁶⁶¹ Apenas a medida “Ajuda à conservação da estrutura ecológica de base” obrigava à candidatura simultânea a outras medidas (MAMAOT, 2012).

população-alvo para os objetivos da ITI e a monitorização dos resultados, sendo este órgão apoiado no âmbito da ação 2.4.1. – Apoio à gestão das ITI (MAMAOT, 2012)⁶⁶².

8.3.1 Nota metodológica

Com o intuito de compreender o padrão dos objetivos e estratégias de implementação da programação agroambiental em 2007-2013, na sua relação com as estratégias de desenvolvimento rural com incidência em áreas classificadas, optou-se por analisar a medida ITI.

De entre as ITI programadas para 2007-2013, a análise incide, especificamente, na ITI de Castro Verde. A escolha prende-se com os seguintes fatores:

- O facto de a ITI, enquanto medida agroambiental, ter origens no Plano Zonal de Castro Verde (PZCV), aprovado em 1995, no âmbito do Primeiro Programa Agroambiental nacional, ao abrigo do Regulamento 2078/92;
- O facto de, durante dez anos, o PZCV ter sido o único plano zonal implementado em Portugal;
- O facto de a criação do PZCV ter sido suscitada pela importância atribuída à conservação da natureza, nomeadamente à manutenção e melhoria qualitativa da avifauna estepária, em articulação com a manutenção de sistemas agrícolas de alto valor natural.

Neste contexto, e no âmbito da análise aqui proposta, além do recurso a informação escrita e estatística disponibilizada pela Autoridade de Gestão do PRODER e pelo IFAP para o período 2007-2013, procedeu-se à elaboração de entrevistas, conjugando, deste modo, análise documental e análise estatística com entrevistas semi-diretivas.

As entrevistas foram utilizadas para complementar a informação escrita existente sobre a transposição e implementação da ITI de Castro Verde no período 2007-2013, e, simultaneamente, recriar, numa abordagem que pode ser considerada história oral, a história da medida, cujas origens, como já referido, remontam aos anos 90, na figura do PZCV.

A história oral é potencialmente útil em reconstruções históricas, especialmente, nos casos em que a informação escrita é incompleta. Este método ainda não é amplamente usado na

⁶⁶² O apoio à gestão das ITI constituía uma ação horizontal que se destinava a apoiar as parcerias envolvidas na gestão local de cada uma das ITI.

A ação *Instrumentos de Programação e Gestão para ITI* pretendia apoiar a criação de instrumentos essenciais de planeamento e gestão onde se identificassem as necessidades de intervenção e as medidas necessárias à gestão adequada de sistemas agrícolas e florestais relevantes para a conservação da biodiversidade em territórios da rede *Natura 2000*, seguindo as orientações estratégicas estabelecidas no PSRN2000 (MAMAOT, 2012).

investigação ambiental, mas um significativo e crescente número de estudos tem-no aplicado. Pinto e Partidário (2012), por exemplo, aplicaram entrevistas de história oral com o objetivo principal de reconstruir a filosofia por trás da criação e gestão das áreas protegidas de Portugal Continental, no contexto mais amplo de sua história. Riley e Harvey (2007) adotaram a abordagem de história oral para explorar as mudanças das práticas agrícolas, e os seus efeitos na paisagem, em duas regiões do Reino Unido.

Neste âmbito, entre Setembro e Dezembro de 2015, foram realizadas sete entrevistas a atores considerados chave, designadamente, representantes das entidades com intervenção na ELA da ITI de Castro Verde no período 2007-2013, distribuídas da seguinte forma⁶⁶³:

- Associação de Agricultores do Campo Branco (AACB) – uma entrevista;
- Direção-Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo (DRAPAL) – quatro entrevistas;
- Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF) – uma entrevista;
- Liga para a Proteção da Natureza (LPN) – uma entrevista.

Entrevistou-se ainda, pela sua importância na compreensão da génese histórica do PZCV, um ex-dirigente da LPN, que já não pertence aos quadros da ONG.

Alguns destes atores, enquanto agentes regionais e locais, trabalham na região de intervenção da medida desde as origens do PZCV, pelo que acompanharam diferentes processos de programação rural e agroambiental. São atores que trabalham em continuidade junto dos agricultores e potenciais beneficiários-alvo, com uma vasta experiência no terreno e que, por essa razão, possibilitam que a informação por eles prestada se complemente com a informação disponibilizada pelos órgãos de governo centrais, desse modo permitindo perceber a transposição da medida para o nível territorial.

Neste sentido, optou-se pela realização de entrevistas semi-diretivas, uma vez que este tipo de entrevistas permite, por um lado, que o entrevistado organize o seu pensamento em torno do objeto de estudo apresentado e, por outro lado, que o entrevistador, tendo em conta a definição do objeto de estudo, direcione a entrevista para questões que o entrevistado não tenha referido ou aprofundado. Nas entrevistas semi-diretivas, o papel do entrevistador é delimitado quer pela linha de pensamento do entrevistado, quer pela pertinência das declarações do entrevistado relativamente ao objeto de estudo (Ruquoy, 1997).

O guião de entrevista foi estruturado com o objetivo de recolher informação sobre três dimensões (Anexo II). A dimensão programática, sobre a ITI de Castro Verde, que integra o

⁶⁶³ Da ELA fazia ainda parte a Autoridade Florestal Nacional (AFN), extinta em 2012. No entanto, as suas atribuições foram integradas no ICNF.

maior bloco de perguntas, nomeadamente, perguntas sobre a programação e os objetivos de implementação da medida (regimes de ajuda/apoios agroambientais, beneficiários-alvo etc.), e ainda um conjunto de questões específicas sobre a organização, e o funcionamento da ELA. A dimensão territorial, que procurou estabelecer a avaliação que os entrevistados fazem dos impactos da medida no território por ela abrangido, não só ao nível das explorações agrícolas e dos beneficiários, mas também nos territórios circundantes no que se refere a questões de desenvolvimento mais abrangentes. E a dimensão ambiental, que incidiu sobretudo em perguntas relacionadas com a medida, no que concerne os seus objetivos de conservação da natureza e da biodiversidade. As questões foram ajustadas de acordo com o perfil e as funções dos entrevistados, tendo sido igualmente colocadas a alguns, questões sobre a criação do PZCV, e a sua evolução até à ITI de Castro Verde⁶⁶⁴.

As entrevistas foram realizadas em regime de anonimato, pelo que a sua transcrição completa não será veiculada no trabalho, apenas se apresentando alguns excertos considerados pertinentes, e agrupando-se os entrevistados em dois grupos, representantes da área da agricultura e representantes da área da conservação da natureza.

Para além das entrevistas, são utilizados dados referentes a um projeto da LPN, especificamente, os resultados referentes a um inquérito-piloto aplicado, entre Dezembro de 2012 e Março de 2013, aos agricultores da ZPE de Castro Verde. Este inquérito foi aplicado com o objetivo principal de compreender os seus padrões de decisão relativamente à adesão às medidas agroambientais⁶⁶⁵.

8.3.2 Do Plano Zonal à ITI de Castro Verde: breve evolução histórica

A ITI de Castro Verde coincide territorialmente com a ZPE de Castro Verde. A ZPE de Castro Verde foi criada em 1999. No entanto, em 1988, a região fora já sinalizada no âmbito do Projeto Biótopos do Programa CORINE da UE, tendo sido classificada, em 1992, como *Important Bird and Biodiversity Area* (IBA), ou *Área Importante para as Aves e Biodiversidade*⁶⁶⁶. Inicialmente, a área delimitada da ZPE coincidia com os limites da área da

⁶⁶⁴ Ao ex-dirigente da LPN só foram colocadas sobre o PZCV, na medida em que este ator não está, nem esteve, envolvido na ELA da ITI de Castro Verde.

⁶⁶⁵ Projeto denominado «Disseminação de boas práticas para a biodiversidade na aplicação de compromissos agroambientais»; resultados provisórios facultados pela LPN.

⁶⁶⁶ «As Áreas Importantes para as Aves e Biodiversidade, ou IBAs são sítios com significado internacional para a conservação das aves à escala global. São identificadas através da aplicação de critérios científicos internacionais e constituem a rede de sítios fundamentais para a conservação de todas as aves com estatuto de conservação desfavorável. (...) Os critérios utilizados para a identificação de IBAs são claros, objectivos e compatíveis com os princípios de criação de Zonas de Proteção Especial (ZPEs) prevista na Directiva 79/409/CEE (Directiva Aves da União Europeia). Por essa mesma razão, todas as IBAs identificadas com esses critérios deverão ser designadas como ZPE's, opinião partilhada pela própria Comissão Europeia e fundamentada por casos precedentes do Tribunal Europeu de Justiça» (SPEA em <http://www.spea.pt/pt/estudo-e-conservacao/ibas/>).

IBA. Contudo, em 2008, os seus limites foram alterados, passando a zona a ocupar 85345 hectares (contra os anteriores 79007 hectares)⁶⁶⁷.

A ZPE de Castro Verde assume especial relevância para espécies exclusivamente dependentes de habitats agrícolas, principalmente da agricultura cerealífera extensiva. Constitui uma das áreas mais importantes de aves estepárias nidificantes, com especial destaque para a Abetarda *Otis tarda* e o Francelho *Falco naumanni*, e a área mais importante em Portugal para estas duas espécies. É um dos locais da Europa com maior densidade de machos reprodutores de Sisão e, provavelmente, a área do país onde ocorrem maiores concentrações de Cortiçol-de-barriga-negra (*BirdLife International*, 2016b).

Tabela 44 – Ficha de Caracterização da ZPE de Castro Verde

Caracterização

A ZPE de Castro Verde integra a área nuclear do “Campo Branco”, região de peneplanície vocacionada para a agricultura e pecuária extensiva, cujo habitat predominante são áreas agrícolas extensivas, desprovidas de vegetação arbóreo-arbustiva. Ocorrem também montados de azinho de densidade variável, charnecas dominadas por estevais e olivais tradicionais. Recentemente tem aumentado a área florestal devido a florestações recentes de pinheiro manso e azinho. As áreas agrícolas são exploradas num regime de rotação tradicional de parcelas (...).

A pecuária tem também um carácter extensivo, com predominância histórica e atual de ovinos mas com um forte incremento atual de gado bovino.

É a área mais importante em Portugal para a conservação da avifauna estepária, com destaque para a Abetarda *Otis tarda* e para o Francelho *Falco naumanni*, sendo o local mais importante no país para estas duas espécies. É também a principal área de reprodução do Rolieiro *Coracias garrulus* em Portugal e onde ocorrem as maiores densidades nacionais de machos reprodutores de Sisão *Tretax tretax*. Outras aves estepárias encontram aqui um dos seus principais redutos, é o caso do Cortiçol-de-barriga-preta *Pterocles orientalis*, da Calhandra-real *Melanocorypha calandra*, do Alcaravão *Burhinus oedichnemus* e do Tartaranhão-caçador *Circus pyrgargus*.

Fatores de Ameaça

O principal fator de ameaça é o desaparecimento dos sistemas agrícolas extensivos.

A manutenção de uma agricultura extensiva baseada na cultura de cereais de sequeiro enfrenta vários problemas: 1) A baixa rentabilidade das explorações obriga ao seu apoio mediante um sistema de subsídios; 2) Em terrenos menos produtivos, há um risco real de abandono agrícola; 3) A florestação de terrenos agrícolas em virtude de apoios comunitários bastante aliciantes; 4) A intensificação agrícola em terrenos mais produtivos, com desaparecimento da rotação tradicional, sobrepastoreio, instalação de regadios e vedações.

Outros fatores de ameaça prendem-se com a mortalidade de aves devido à rede de linhas de transporte de energia (instaladas e projetadas), desrespeito das atividades agrícolas pelo ciclo de vida das espécies, infraestruturas rodoviárias (projetadas e existentes) e perseguição direta (abate a tiro e colecionismo).

Orientações de Gestão

As orientações de gestão para a ZPE de Castro Verde são dirigidas prioritariamente para a conservação das aves estepárias. Neste âmbito a manutenção da cerealicultura extensiva em área aberta assente numa rotação cultural é encarada como fundamental. Complementarmente deve ser assegurada a manutenção de manchas florestais de montado de sobre e azinho, em especial as menos densas, e dos olivais tradicionais. Consequentemente devem

A classificação é atribuída no âmbito do Programa [Important Bird and Biodiversity Areas \(IBAs\)](#), da responsabilidade da *BirdLife International*, uma ONG de ambiente internacional que atua em parceria com ONG nacionais. Constituem objetivos do programa, designadamente: identificar, proteger e gerir uma rede de áreas importantes para a viabilidade, a longo prazo, das populações de aves em áreas geográficas para as quais é necessária uma abordagem local à conservação. Em Portugal a *BirdLife International* desenvolve a sua ação em parceria com a SPEA. Atualmente o programa da SPEA, nesta matéria, consiste em atualizar a lista de IBAs e os seus dados, para assim estabelecer a rede de sítios fundamentais para conservação das aves e da biodiversidade em Portugal. Até Janeiro de 2016 tinham sido classificadas no país 106 IBAs (*BirdLife International*, 2016a).

⁶⁶⁷ O alargamento da ZPE, a Sul, constituiu uma medida compensatória resultante do projeto de construção da autoestrada Lisboa-Algarve, sublanço Aljustrel-Castro Verde (Decreto-Lei n.º 59/2008 de 27 de Março, publicado no D.R. Série I, n.º 61, de 27 de Março de 2008).

ser viabilizados e disponibilizados mecanismos que promovam um desenvolvimento rural assente em práticas agrícolas e florestais extensivas, assegurando a conservação dos valores da ZPE de Castro Verde e a competitividade económica e social das atividades que a sustentam. Este conjunto de orientações deverá ser detalhado no instrumento de gestão da ZPE – o Plano Zonal de Castro Verde – que deve ser encarado como o instrumento de excelência para atingir os objetivos de gestão da ZPE e que deve ser enquadrado de forma competitiva no universo dos demais instrumentos disponíveis.

Fonte: Plano Sectorial da Rede *Natura 2000*.

Em Portugal não existem verdadeiras estepes, mas a agricultura centenária de tipo extensivo moldou um habitat com características semelhantes à estepe natural euro-asiática, localizado essencialmente nas planícies alentejanas – mais especificamente em Castro Verde, Mértola, Beja, Moura, Évora, Elvas, Vila Fernando e Cuba – ao qual se chama pseudo-estepe, planícies cerealíferas, ou estepes cerealíferas (Alcazar e Barosa, 2012).

Em finais dos anos 80, este habitat viu-se ameaçado, com o elevado interesse das Celuloses na região, que compraram uma série de terrenos para a plantação de eucaliptos. Estas alterações na ocupação do solo iriam levar a um abandono da atividade agrícola e, portanto, ao desaparecimento da avifauna estepária, estritamente dependente da manutenção de práticas agrícolas cerealíferas de tipo extensivo (Alcazar e Barosa, 2012). A mobilização e a intervenção das entidades locais, nomeadamente da AACB e da Câmara Municipal de Castro Verde (CMCV), em conjunto com a LPN, permitiram, todavia, a reversão do processo.

A LPN preparou uma candidatura ao então ACNAT, com uma proposta de reaquisição dos terrenos comprados pelas Celuloses. Este projeto, denominado *Conservação da Avifauna Estepária de Castro Verde*, viria a ser aprovado, em 1993, no âmbito do então novo Programa LIFE. O Projeto decorreu em duas fases: a primeira, entre 1993 e 1994, resultou na compra de três lotes de terrenos (Herdades de Belver, S. Marcos e Vale do Gonçálinho), num total de 1394 hectares; a segunda, entre 1996 e 1998, deu origem à compra de mais duas propriedades (Herdades da Chada e do Paraíso), num total de 249 hectares.

Simultaneamente, a autarquia de Castro Verde, através do PDM, impôs condicionamentos à atividade florestal na área do Biótopo Corine de Castro Verde⁶⁶⁸, consagrando a zona à atividade cerealífera, e travando, desta forma, a florestação das terras agrícolas.

⁶⁶⁸ O PDM impunha três tipos de condicionamentos: «a) A área aberta deverá ser mantida na sua vocação actual de espaço aberto, utilizado no cultivo de cereais, em regime extensivo e com rotações longas, complementado pela pastagem de gado, em moldes tradicionais; b) A área de transição ou mista deverá ser mantida como área aberta, em agricultura extensiva, passível de florestação, ou intervenção nas áreas florestais existentes, até 50%, em baixa a média densidade, com espécies autóctones; c) A área passível de florestação deverá ser ocupada, preferencialmente, com espécies autóctones, aplicando-se as disposições consagradas na legislação em vigor para outras espécies» (artigo 24.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/93 de 2 de Setembro, publicada no D.R. Série, n.º 240, de 13 de Outubro de 1993).

«O concelho de Castro Verde era um concelho exemplar na produção de cereais, produzia-se muitos cereais. As pessoas começaram a verificar a desvalorização ligeira das terras e a vaga de interesse das Celuloses na região. E as grandes propriedades de Castro Verde foram todas compradas para fazer eucalipto. E aqui surge, de facto, o debate (...) E, entretanto, nós em Castro Verde tivemos a sorte de ter um grande aliado da Associação [AACB] que era na altura o Presidente da Câmara (...) Havia que manter a atividade ali, que se baseava fundamentalmente no cereal. O cereal é, de facto, a vida das pessoas. O cereal e a pastorícia. Entretanto, as Celuloses também se aperceberam que as terras não prestavam (...) Então, aparece a Liga [LPN] que propõe um projeto comunitário para aquisição dessas herdades» (representante da Agricultura).

«No caso de Castro Verde eu sou informado sobre estas questões, apercebo-me do que é que estava em causa e entretanto soube que estava aberto um fundo comunitário, que na altura era o ACNACT (...) A minha sugestão era que a Liga avançasse com uma proposta de compra dos terrenos às Celuloses e resolvia-se o assunto. As Celuloses ficavam com o seu problema resolvido, eram ressarcidas do investimento que tinham feito, iam fazer os eucaliptos noutro lado, e o ambiente ganhava uma área mais. Para todos os efeitos, os terrenos, em termos legais, não eram protegidos, não estavam declarados como zona de proteção especial, não estavam nada. Era só uma IBA» (Ex-Dirigente da LPN).

«E a partir daí enquadra-se tudo nesta perspetiva: à sombra da abetarda, da sua manutenção e das outras espécies estepárias, conseguiu-se apresentar um projeto que conciliasse as duas coisas, não fazendo floresta. Entretanto, avançou-se com o PDM de Castro Verde, e o PDM excluía a florestação, que foi o primeiro passo. Foi o passo mais importante. Portanto, as pessoas [as Celuloses] esbarraram com esse problema» (representante da Agricultura).

O projeto da LPN, e nas palavras de um dos entrevistados, serviu para criar um “facto político”. Este facto político não só permitiu o desenvolvimento de várias ações de *lobbying*, com o intuito de pressionar as autoridades nacionais a favor da classificação da IBA de Castro Verde como ZPE, como igualmente para a criação de medidas específicas para a região. Neste âmbito, a LPN realizou um estudo preliminar para a proposta submetida pela AACB ao governo português para a criação de uma medida agroambiental na região do Campo Branco (Alcazar e Barosa, 2012).

E assim aconteceu. Em 1995, no âmbito do Primeiro Programa Agroambiental nacional, foi então aprovado o PZCV. O PZCV integrava parte do Biótopo Corine de Castro Verde (ocupando uma área de 64.000 hectares) e os seus objetivos consistiam em: i) promover a

conservação da natureza através da manutenção e melhoria qualitativa dos habitats da avifauna estepária; ii) minimizar as perdas de rendimento agrícola, pelo efeito da adoção de práticas agrícolas e de gestão compatíveis com a conservação da natureza⁶⁶⁹.

O primeiro programa agroambiental português, aprovado em 1994⁶⁷⁰, contemplava, na sua maioria, medidas horizontais aplicáveis a todo o território, ou a regiões definidas, e procurava dar resposta a problemas concretos da agricultura de cada região, e apoiar os sistemas tradicionais extensivos, que correspondiam a paisagens específicas (Pinto-Correia, 2001)⁶⁷¹. O programa incidia nas regiões mais desfavorecidas, regiões com fragilidades estruturais e caracterizadas por uma acentuada recessão demográfica, baixo nível de qualificação das populações, e acentuado envelhecimento (DGDR, 1997).

O PZCV integrava as medidas do grupo III, medidas relacionadas com a “conservação dos recursos e da paisagem rural”⁶⁷². E constituía a única medida da programação adaptada às características específicas de uma zona, a área do Campo Branco, isto é, a única medida de aplicação territorial integrada. A medida visava a manutenção de sistemas agrícolas tradicionais, numa zona sensível do ponto de vista ambiental. À exceção do PZCV, as restantes medidas tinham sido propostas e concebidas centralmente pelo Ministério da Agricultura (Pinto-Correia, 2000a).

Em 1998-1999⁶⁷³, e após uma avaliação intercalar, o programa-agro-ambiental foi revisto, os principais objetivos da política agroambiental foram clarificados, e procedeu-se a uma revisão dos regimes de ajuda, e das condições de acesso a várias medidas (Pinto-Correia, 2000b). No que ao PZCV diz respeito, o novo programa de medidas agroambientais não implicou grandes mudanças, os objetivos e as condições de acesso mantiveram-se iguais. A grande alteração verificou-se ao nível dos valores das ajudas, que aumentaram consideravelmente (v. Tabela 46, mais à frente)⁶⁷⁴.

Em 2001, enquadrado pelo Regulamento 1257/99, foi aprovado o segundo Programa Agroambiental nacional. Integrado no Plano de Desenvolvimento Rural, RURIS, o segundo

⁶⁶⁹ Portaria n.º 1177/95 de 26 de Setembro, publicada no D.R. Série I, n.º 223, de 26 de Setembro de 1995.

⁶⁷⁰ Decisão da Comissão C(94)546 de 29 de Abril de 1994, não publicada no JO.

⁶⁷¹ O Primeiro Programa agroambiental, com aplicação em Portugal Continental, estava organizado em quatro grandes grupos com objetivos específicos (DGDR, 1997): Grupo I – diminuição dos efeitos poluentes da agricultura, com o objetivo de impulsionar os agricultores a usarem produtos químicos de forma mais racional e métodos alternativos no combate às pragas e doenças; Grupo II – extensificação e/ou manutenção de sistemas agrícolas tradicionais extensivos, com a finalidade de apoiar os sistemas extensivos e tradicionais e evitar a desertificação do interior do país; Grupo III – conservação dos recursos e da paisagem rural, com vista ao ordenamento e controle dos incêndios florestais e consequente erosão e deterioração da paisagem; Grupo IV – formação profissional; com o intuito de promover a formação dos agricultores em matéria de produção agrícola sustentável.

⁶⁷² As outras medidas do Grupo III eram as seguintes: manutenção de superfícies florestais abandonadas; manutenção de superfícies florestais complementares de explorações agrícolas; preservação de maciços de espécies arbóreas ou arbustivas autóctones; manutenção de terras agrícolas no interior de manchas florestais.

⁶⁷³ Decisão da Comissão C(98)19 de 10 Fevereiro de 1998, não publicada no JO.

⁶⁷⁴ Portaria n.º 346/98 de 5 de Junho, publicada no D.R. Série I, n.º 130, de 5 de Junho de 1998.

programa agroambiental mantinha uma continuidade em termos de objetivos, apresentando, no entanto, algumas variações em relação ao primeiro, nomeadamente, ao nível da estrutura, com o alargamento das áreas de intervenção⁶⁷⁵.

O PZCV continuava enquadrado no Grupo III, agora denominado “conservação e melhoria dos espaços cultivados de grande valor natural”, grupo que passava a incluir igualmente algumas medidas que, no primeiro programa agroambiental, estavam enquadradas no Grupo II - extensificação e/ou manutenção de sistemas agrícolas tradicionais extensivos⁶⁷⁶. Foram introduzidas algumas alterações, nomeadamente, ao nível dos compromissos e dos valores das ajudas, com consequências negativas na execução da medida. Entre 1998 e 2003, altura em que foi feita a avaliação intercalar do RURIS, registava-se uma diminuição do número de beneficiários e da área apoiada (v. Tabela 45).

«A superfície abrangida pelo Plano Zonal de Castro Verde tem diminuído desde 1999 e existem indicações de que esta tendência se manterá. Em 2001 o valor das ajudas foi diminuído de forma sensível. Alguns dos compromissos mais importantes foram modificados em sentido desfavorável aos objetivos de conservação do Plano Zonal, nomeadamente o do objetivo de conservação da avifauna estepária (exemplo: rotações favoráveis ao aumento do pastoreio, critérios mais flexíveis nos compromissos relativos aos pontos de água).

A monitorização das comunidades de aves realizada desde 1995 permite observar uma evolução desfavorável desde 1999 na conservação da avifauna estepária. Particularmente marcante é a coincidência destes resultados com a opinião dos beneficiários inquiridos sobre o valor do Plano Zonal para a conservação da natureza: em 1999 a quase totalidade reconhecia resultados favoráveis do PZ para a conservação, em 2003 pouco mais de 40% têm essa opinião.

(...) Assim, depois de quatro anos de resultados positivos, e da inovação potencial que a medida trouxe à conservação da natureza e à gestão dos sistemas agrícolas em Portugal, o Plano Zonal de Castro Verde vê limitados os seus efeitos na conservação e reduzida a sua área, tendendo a continuar a evoluir negativamente.

As causas parecem residir na pouca atratividade das ajudas a partir de 2001, no progressivo desvirtuamento do compromisso e em deficiências na gestão técnica e na divulgação da medida».

Fonte: CEFAG et al., 2003: 209-210.

«Em termos do plano zonal, houve um período de grande redução de apoios... teve um mínimo de adesão. Esteve a ponto de ser descontinuado. Houve uma fase, antes da ITI,

⁶⁷⁵ O segundo Programa Agroambiental, também com aplicação no Continente, encontrava-se estruturado em cinco grupos: Grupo I — Proteção e melhoria do ambiente, dos solos e da água; Grupo II — Preservação da paisagem e das características tradicionais nas terras agrícolas; Grupo III — Conservação e melhoramento de espaços cultivados de grande valor natural; Grupo IV — Conservação de manchas residuais de ecossistemas naturais em paisagens predominantemente agrícolas; Grupo V — Proteção da diversidade genética (Portaria n.º 475/2001 de 10 de Maio, publicada no D.R. Série I, n.º 108, de 10 de Maio de 2001). As medidas relacionadas com a formação profissional, medidas do Grupo IV no anterior programa passaram a fazer parte do Programa Agro (Medida 7).

⁶⁷⁶ Além do PZCV, o Grupo III contemplava as seguintes medidas: Sistemas policulturais tradicionais; Montados de azinho e carvalho negral; Lameiros e outros prados e pastagens de elevado valor florístico; Olival tradicional; Pomares tradicionais (Portaria n.º 475/2001).

de auditoria do ministério da agricultura. (...) [que] estava em linha para acabar com o plano zonal, creio. Mas essa auditoria mostrou que esse plano tinha muitos efeitos positivos e era muito difícil acabar com o plano dessa forma. Esse foi um período crítico para o plano zonal que depois foi repostado. Com as ITIs houve uma continuidade da atratividade do plano. Continua agora com este PDR. É bom que se mantenha assim» (representante da Conservação da Natureza).

Tabela 45 – Implementação do Plano Zonal de Castro Verde - 1995-2003

Ano	Área Apoiada (hectares)	Beneficiários (n.º)
1995	16.300,24	67
1996	19.040,31	85
1997	22.528,83	101
1998	29.793,36	145
1999	30.494,36	159
2000	29.516,63	145
2001	25.910,71	111
2002	25.955,11	121
2003	16.949,44	60

Fonte: CEFAG *et al.*, 2003.

Tabela 46 – Valores e modulação das ajudas do Plano Zonal de Castro Verde - 1995-2006

Área (hectares)	Montante (€/hectare)			
	1995-1998	1998-2001	2001-2005	2005-2006
0 a 10	70	102,42	108	108
10 a 100	30	85,27	64	86
100 a 200	24	73,66	43	73
200 a 1000	20	37,34	22	38
> 1000	18,8	37,34	n.a	n.a
	Portaria n.º 1177/95	Portaria n.º 346/98	Portaria n.º 475/2001	Portaria n.º 254/2005

Fonte: Adaptado de AGRO.GES, 2009.

Apesar da classificação da ZPE de Castro Verde em 1999, a área de atuação do PZCV continuou circunscrita à zona do Campo Branco, mantendo-se esta, igualmente, a única medida de aplicação territorial integrada da programação até 2005, altura em que foram aprovados novos planos zonais, com incidência em áreas protegidas da RNAP, e na Região Demarcada do Douro⁶⁷⁷, nomeadamente: Plano Zonal do Parque Nacional da Peneda-Gerês

⁶⁷⁷ Apesar de a sua criação estar prevista desde 2003, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros, n.º58/2003 de 11 de Abril, resolução que determina alterações ao RURIS, os novos planos zonais só viriam a ser adotados em 2005, passando a integrar um novo grupo do segundo programa agroambiental, o Grupo VI denominado Planos Zonais. No entanto o PZCV manteve-se no Grupo III.

(PZPNPG); Plano Zonal do Parque Natural de Montesinho (PZPNM); Plano Zonal do Parque Natural do Douro Internacional (PZPNDI); Plano Zonal do Parque Natural do Tejo Internacional (PZPNTI); Plano Zonal do Parque Natural da Serra da Estrela (PZPNSE); Plano Zonal do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros (PZPNSAC); Plano Zonal do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (PZPNSACV); Plano Zonal do Douro Vinhateiro (PZDV)⁶⁷⁸.

No que respeita ao objetivo principal, e tal como o PZCV, os novos planos zonais criados em áreas protegidas visavam aumentar o contributo dos sistemas agrícolas tradicionais para a proteção do ambiente e a preservação do espaço natural. Os resultados positivos, sociais e ambientais, e o sucesso do PZCV, nomeadamente, a sua contribuição para o reconhecimento, pelo público em geral, dos agricultores enquanto conservadores da natureza, levou a que fosse usado como modelo para o estabelecimento de outros planos zonais em Portugal (AGRO.GES, 2009).

No conjunto da programação agroambiental, porém, a execução dos novos planos zonais foi pouco expressiva⁶⁷⁹. Em 2005 e 2006, por razões de natureza orçamental, não foram aprovadas novas candidaturas às medidas agroambientais⁶⁸⁰. Neste contexto, os planos zonais foram as medidas mais afetadas, por se encontrarem no momento inicial da sua implementação. Apesar da transferência de compromissos agroambientais para os planos zonais, alguns planos não funcionaram, designadamente o PZPNPG- Gestão integrada de áreas comunitárias⁶⁸¹ e o PZPNSACV.

«De facto, tinha havido uma proposta, pouco tempo depois da existência do plano zonal de Castro Verde, de sete ou oito planos associados a uma série de áreas protegidas, mas que depois não vieram a bom porto. Acabaram por não sair. Alguns anos mais tarde, é que houve a criação de novos planos, agora na figura da ITI. Por que é que Castro Verde foi o primeiro? Eu acho que houve uma convergência de interesses e uma questão muito óbvia entre a agricultura e a conservação da natureza. Se calhar, uma filosofia que nasceu ali, também com os projetos da LPN, da própria intervenção da autarquia, no âmbito do seu PDM, que permitiram que isso acontecesse. Mas, de facto, há essa questão da necessidade, que também seria igualmente importante

⁶⁷⁸ Portaria n.º 176/2005 de 14 de Fevereiro, publicada no D.R. Série I, n.º 31, de 14 de Fevereiro de 2005.

⁶⁷⁹ No cômputo global do segundo programa agroambiental, os seis planos zonais com incidência em áreas protegidas contabilizaram apenas 1,6% dos pagamentos, 0,8% dos beneficiários pagos e 0,4% de área apoiada ao abrigo das medidas agroambientais (AGRO.GES, 2009).

⁶⁸⁰ «O Orçamento de Estado Retificativo para 2005, aprovado em Julho de 2005 (Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho), não permitiu que tivessem sido deferidas as candidaturas relativas às primeiras intenções de candidatura, a aumentos de área superiores a 2 ha e a transferências para novas medidas com aumentos de área superiores a 2 ha» (AGRO.GES, 2009: 12).

⁶⁸¹ O PZPNPG abrangia duas medidas, Apoio às Explorações Agrícolas e Gestão Integrada de Áreas Comunitárias.

noutras zonas do país. Houve um conjunto de vontades que permitiram que aquele fosse o primeiro plano zonal, que, se calhar, não existiu noutros casos» (representante da Conservação da Natureza).

Tabela 47 – Implementação dos Planos Zonais com incidência em Áreas Protegidas - 2002-2006

Montante pago (1.000€)								
Medida	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
PZ Peneda-Gerês - Explorações Agrícolas				65	61	10	2	138
PZ Peneda-Gerês - Gestão Integrada Áreas Comunitárias								
PZ Montesinho				378	362	318	141	1 199
PZ Douro Internacional				277	245	274	67	863
PZ Serra da Estrela				28	32	11	3	74
PZ Tejo Internacional				24	22	21	1	68
PZ Aires e Candeeiros				19	17	16	5	57
PZ Sudoeste Alentejano								
PZ Castro Verde	91	650	656	943	838	656	129	3 963
Beneficiários Pagos (N.º)								
Medida	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média
PZ Peneda-Gerês - Apoio Explorações Agrícolas				116	107	17	3	61
PZ Peneda-Gerês - Gestão Integrada Áreas Comunitárias								
PZ Montesinho				223	212	96	68	150
PZ Douro Internacional				368	318	162	86	234
PZ Serra da Estrela				12	11	4	1	7
PZ Tejo Internacional				8	4	2	1	4
PZ Aires e Candeeiros				7	6	3	1	4
PZ Sudoeste Alentejano								
PZ Castro Verde		78	78	80	72	52	11	62
Área de Compromisso Paga (hectares)								
Medida	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média
PZ Peneda-Gerês - Explorações Agrícolas				164	152	25	5	87
PZ Peneda-Gerês - Gestão Integrada Áreas Comunitárias								
PZ Montesinho				1 424	1 355	1 300	543	1 156
PZ Douro Internacional				1 497	1 314	1 510	360	1 170
PZ Serra da Estrela				116	136	46	13	78
PZ Tejo Internacional				184	177	176	0,4	134
PZ Aires e Candeeiros				115	102	101	29	87
PZ Sudoeste Alentejano								
PZ Castro Verde		13 299	13 624	13 579	12 100	9 483	2 240	10 721

Fonte: AGRO.GES, 2009 (dados 2002-2003); Dados de Campanha do IFAP (dados 2004-2008).

Notas: Em 2007 e 2008 ainda vigoravam compromissos das medidas agroambientais do RURIS.

A reduzida expressão, física e financeira, dos planos zonais deveu-se essencialmente à não admissão de novas candidaturas. Na avaliação ex-post do RURIS, contudo, outras características foram referidas, nomeadamente, o seu carácter inovador, quer quanto à tipologia de medidas, quer quanto às entidades que estavam envolvidas no processo; e a sua implementação essencialmente em zonas remotas, de atividade agrícola de pequena

expressão e de subsistência, com agricultores pouco despertos para este tipo de programas. No polo oposto, o PZCV era considerado um exemplo de uma boa prática, uma vez que constituiu uma medida efetiva e eficiente, que permitiu atingir bons resultados ambientais, considerando as especificidades locais, de gestão autónoma e com um sistema de monitorização detalhado (AGRO.GES, 2009).

Contudo, e apesar do aumento dos valores das ajudas pagas por hectare em 2005 (Tabela 46), a não abertura de novas candidaturas às medidas agroambientais redundou num decréscimo do número de beneficiários, montante e áreas de compromisso pagas no PZCV em 2006-2007 (Tabela 47)⁶⁸².

8.3.3 A ITI de Castro Verde 2007-2013

▪ Caracterização

Em 2008, e no âmbito do PRODER 2007-2013, é aprovada a ITI de Castro Verde⁶⁸³. A ITI de Castro Verde tem incidência e coincide territorialmente com a ZPE de Castro verde, que abrange seis municípios do Baixo Alentejo: Aljustrel, Almodôvar, Beja, Castro Verde, Mértola e Ourique. O “coração” da ZPE encontra-se localizado na zona de Campo Branco, no concelho de Castro Verde, que representa cerca de 55% da área classificada (Figura 50). Neste sentido, Castro Verde é o município que tem a maior proporção de território classificado no âmbito da ZPE (85%), seguido de Aljustrel (19%), Beja (12%), Mértola (8%), Almodôvar (4%) e Ourique (3%).

Estes concelhos caracterizam-se por serem predominantemente rurais. Em média, 97,2% das suas áreas são pouco povoadas, pelo que a densidade populacional média ronda os 14,6 habitantes por Km². Em 2011, a população dos seis concelhos atingia os 72.479 habitantes, representando 9,6% da população residente do Alentejo, e 0,7% da do Continente.

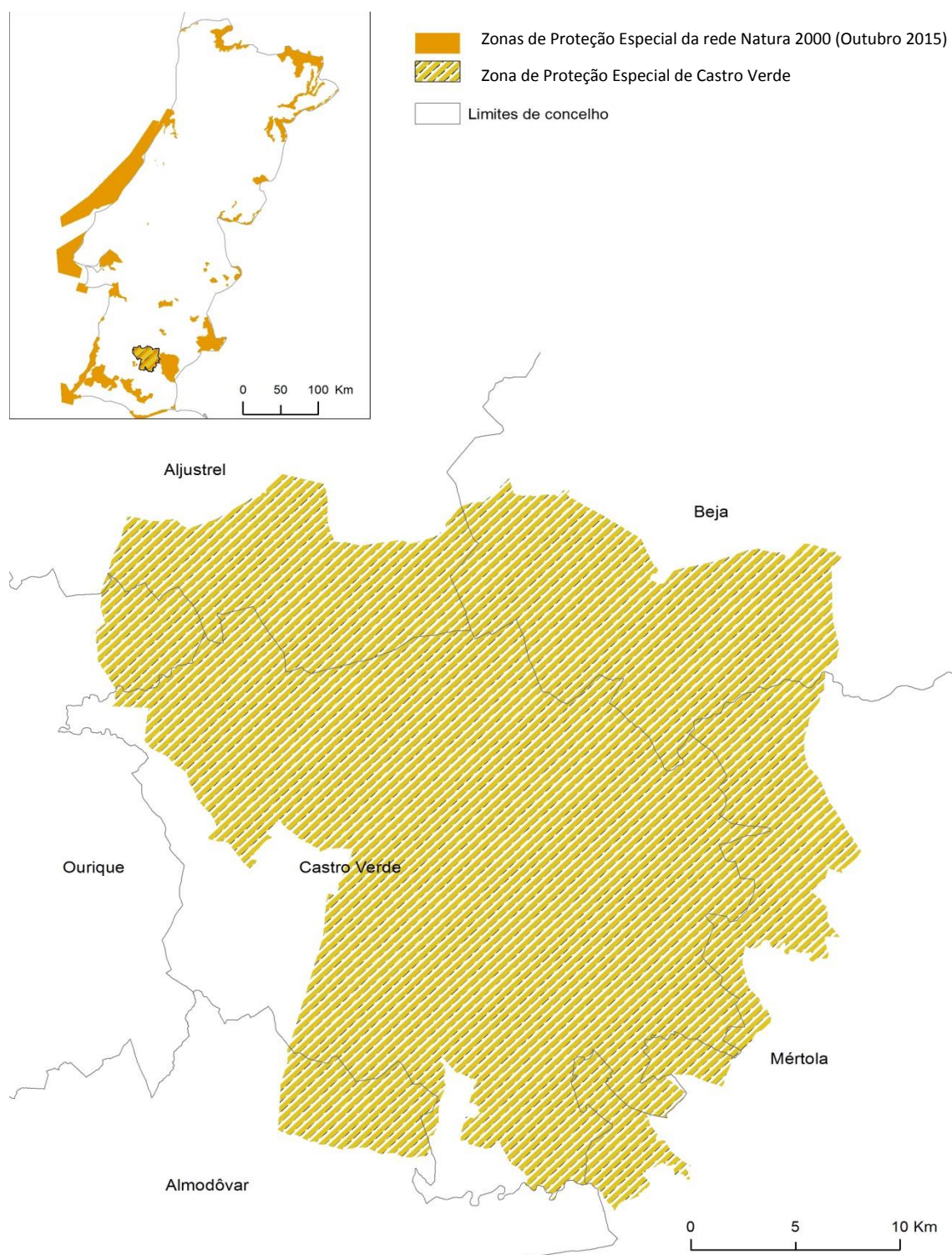
Em termos médios, a proporção de população agrícola familiar ronda os 16,3%. No entanto, 67,3% dos produtores agrícolas singulares têm mais de 55 anos, refletindo uma estrutura populacional envelhecida (índice dependência de idosos médio à volta dos 45%).

A dimensão média das explorações agrícolas ronda os 100 hectares, e, em média, a SAU ocupa cerca de 74% do seu território; 61% da SAU está situada em rede *Natura*.

⁶⁸² No total da programação agroambiental, os aderentes do PZCV estavam no grupo de beneficiários que receberam os maiores montantes pagos, devido ao facto de esta medida apresentar elevadas áreas médias pagas por beneficiário. No entanto os montantes pagos por unidade estavam entre os mais baixos, cerca de 69,3€ por hectare. Por oposição os aderentes do PZDV receberam cerca de 755,9€ por hectare, no entanto os hectares apoiados por beneficiário incidiam em áreas muito pequenas (AGRO.GES, 2009).

⁶⁸³ Portaria n.º 232-A de 11 de Março, publicada no D.R: Série I, n.º 50, 2.º Suplemento, de 11 de Março de 2008, com exceção das ITI de Monchique e Caldeirão e Zonas da Rede Natura e Alentejo que foram aprovadas em 2010.

Figura 50 – Zona de Proteção Especial de Castro Verde



Fonte: ICNF em <http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/cart/ap-rn-ramsar-pt>.

Tal como as restantes ITI, a de Castro Verde tinha como objetivo geral, contribuir para a preservação de habitats e de determinadas espécies florísticas e faunísticas ameaçadas, através da gestão de sistemas agrícolas de alto valor natural, suporte de valores de biodiversidade e de manutenção da paisagem; bem como de sistemas florestais onde as espécies florestais autóctones, a diversidade específica e a riqueza florística e faunística, fundamentais à biodiversidade e à preservação dos valores ecológicos e biológicos, estivessem presentes (artigo 2.º). O seu objetivo específico consistia na manutenção do habitat das aves estepárias.

Neste âmbito, a componente agroambiental contemplava dois apoios, *manutenção da rotação de sequeiro cereal-pousio* e *sementeira direta* (Tabela 42), que pretendiam incentivar os agricultores a uma gestão agrícola compatível com a proteção das aves estepárias.

Os apoios propostos estão de acordo com as orientações de gestão previstas no PSRN2000. Mais especificamente, a promoção do sistema extensivo de cereal-pousio é tida como prioritária nas estratégias de conservação da natureza, associadas ao desenvolvimento rural na ZPE, por forma a combater, e travar, o abandono e a conversão dos sistemas cerealíferos extensivos, e a consequente redução da avifauna estepária (Santos *et al.*, 2006).

Podiam-se candidatar à componente agroambiental pessoas singulares ou coletivas de natureza privada, que exercessem atividade agrícola ou florestal. Para o efeito, os beneficiários tinham que declarar toda a superfície agrícola e agro-florestal da exploração situada na área geográfica de incidência da ITI, e candidatar a totalidade da área elegível. Para além desta condição geral, para aceder aos pagamentos agroambientais, os beneficiários eram ainda obrigados a respeitar os compromissos gerais⁶⁸⁴, relacionados com as regras de ecocondicionalidade⁶⁸⁵. Cada uma das medidas obedecia, ainda, ao cumprimento de critérios de elegibilidade e ao respeito de compromissos específicos. Os valores pagos para cada um dos apoios também eram diferentes (Tabelas 48, 49 e 50).

⁶⁸⁴ Nomeadamente:

- Manter a área agrícola livre de infestantes arbustivas em toda a área declarada e conduzida de acordo com as boas práticas indicadas pela ELA;
- Manter as árvores, os muros de pedra posta e outros elementos patrimoniais importantes para a paisagem e ainda as sebes arbustivas ou arbóreas, de espécies autóctones, entre as parcelas e nas extremas, não tratando com herbicidas;
- Manter os pontos de água acessíveis à fauna;
- Manter a vegetação arbórea e arbustiva ao longo das linhas de água, sem prejuízo das limpezas e regularizações necessárias ao adequado escoamento;
- Utilizar apenas os produtos fitofarmacêuticos aconselhados para a Proteção Integrada ou Modo de Produção Biológico, exceto se surgisse um foco de um organismo nocivo referido na lista do acervo fitossanitário da UE, situação em que podiam ser usados outros produtos de acordo com instruções dos serviços oficiais competentes em matéria de proteção das culturas;
- Não efetuar queimadas.

⁶⁸⁵ Conforme referido no capítulo 5, qualquer agricultor que beneficie de apoios no âmbito dos dois pilares da PAC deve respeitar as normas e obrigações de ecocondicionalidade. Estas abrangem duas componentes, os requisitos legais de gestão e as BCAA.

Tabela 48 – Condições específicas de Acesso aos apoios da ITI Castro Verde

<p>Manutenção da rotação de sequeiro cereal-pousio</p> <p>Critérios de Elegibilidade Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Praticar uma rotação de sequeiro que inclua um cereal praganoso em parcelas com IQFP ≤ 3 e com uma densidade de árvores inferior ou igual a 60 árvores/ha; ▪ Área da rotação igual ou superior a 5 ha. ▪ Unidade de produção com encabeçamento em pastoreio, igual ou inferior a 0,7 CN/ha de superfície forrageira + 10% da área de cereal. <p>Compromissos Específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilizar exclusivamente as rotações tradicionais, ou suas variantes, desde que aprovadas pela ELA; ▪ Anualmente a área de cereal praganoso deve representar entre 20% a 50% da área de rotação; ▪ Respeitar as datas e as técnicas a aplicar nos cortes a efetuar nas áreas da rotação e na mobilização de pousios, assim como o limite máximo de área de cereal objeto de corte a indicar anualmente pela ELA tendo em conta as caraterísticas do ano agrícola e o estado do ciclo anual das espécies animais objeto da conservação; ▪ As mobilizações de solo devem ser executadas segundo as curvas de nível em parcelas com IQFP >1; ▪ Nas culturas anuais cumprir os seguintes requisitos: - Se o IQFP for igual a 3 e a dimensão da parcela for maior que 1,5 hectares, manter faixas de solo não mobilizado, com largura não inferior a 5 metros, orientadas em curva de nível e espaçadas por distância não superior a 20 metros (a contagem das distâncias inicia-se no ponto mais alto da parcela). ▪ Fazer no máximo uma mobilização anual sem reviramento de solo, exceto se autorizado pela ELA; ▪ Nas parcelas sujeitas a monda química, deixar faixas não mondadas de largura nunca superior a 12 metros e com superfície nunca inferior a 5% da área total; ▪ Nas unidades de produção com mais de 50 ha, semear e acompanhar até ao fim do seu ciclo as culturas para consumo da fauna bravia, de acordo com as orientações da ELA, na relação 1 ha das culturas por cada 50 ha, em folhas não contíguas, de dimensão inferior ou igual a 1 ha; ▪ Garantir a existência de um ponto de água acessível em cada 100 ha, no período crítico seco; ▪ Não construir cercas, nem efetuar a instalação de bosquetes, sem parecer prévio da ELA. <p>Sementeira direta ou Mobilização na linha</p> <p>Critérios de Elegibilidade Específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ser beneficiário da ajuda agroambiental para a rotação de sequeiro cereal-pousio. <p>Compromissos Específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Realizar a sementeira direta das culturas semeadas inseridas na rotação.

Fonte: MAMAOT, 2012.

Tabela 49 – Valores e modulação das ajudas ITI Castro Verde, Manutenção da rotação de sequeiro cereal-pousio - 2008-2013

Área (hectares)	Montante (€/hectares)	
	2008-2010	2010-2013
0 ≤ 100	80	95
100 ≤ 250	45	60
250 ≤ 500	20	25
500 ≤ 750/> 500	10	10
	Portaria n.º 232-A/2008	Portaria n.º 1234/2010

Fonte: legislação referida.

Tabela 50 – Valores e modulação das ajudas ITI Castro Verde, Sementeira Direta - 2008-2013

Área (hectares)	Montante (€/hectares)
	2008-2013
0 ≤ 50	75
50 ≤ 100	60
100 ≤ 250	37,5
>250	15
Portaria n.º 232-A/2008	

Fonte: legislação referida.

▪ Execução

Entre 2007 e 2014, a proporção de SAU dos seis concelhos ao abrigo da ITI rondou os 163 170 hectares, representando cerca de 8% da SAU total do Alentejo, e 5% da do Continente. No entanto, a execução física da medida concentrou-se no concelho de Castro Verde, município com a maior área sob compromisso paga. O ano de 2013 foi o que registou maiores níveis de adesão, embora os anos de 2012 e 2014 apresentem valores bastantes aproximados. Apesar de a maioria dos beneficiários aderentes estar concentrada em Castro Verde, o valor pago por beneficiário e por hectare apoiado foi menor, por comparação com o de outros concelhos (nomeadamente Aljustrel e Ourique), precisamente porque este foi o concelho com maior percentagem de área apoiada (entre 2007 e 2014, em termos médios, a percentagem de território apoiado no âmbito da ITI em Castro Verde rondou os 29%).

No total das ITI com incidência na rede *Natura 2000*, em 2014, e seguindo a tendência dos anos anteriores, a ITI de Castro Verde, continuava a destacar-se, detendo o segundo lugar, em termos de área apoiada, e o terceiro lugar, em termos de montante alvo de apoio, com o valor de 22% e 14%, respetivamente (MAM, 2015)⁶⁸⁶.

⁶⁸⁶ A ITI Peneda-Gerês mantinha-se como a mais representativa no que se refere às áreas determinadas para apoio, com 39% da área total apoiada, sendo esta situação resultado das candidaturas em áreas de baldios, representando

Tabela 51 – Execução Anual da ITI de Castro verde – 2008-2014

Anos	Municípios	Beneficiários Pagos	Áreas de Compromisso pagas	Montante Pago (10 ³ euros)	€/hectare	€/Benef
2008	Aljustrel	3	868	43	50	14 365
	Almodovar	3	372	19	50	6 248
	Beja	3	72	5	75	1 819
	Castro Verde	65	11 228	681	61	10 481
	Mértola	7	384	28	73	4 001
	Ourique	1	75	6	80	6 006
2009	ALJUSTREL	4	1 407	45	32	11 330
	ALMODOVAR	3	506	20	40	6 807
	BEJA	1	97	5	56	5 440
	CASTRO VERDE	74	13 035	574	44	7 757
	MERTOLA	9	801	40	50	4 409
	OURIQUE	5	850	41	48	8 140
2010	ALJUSTREL	7	1 986	101	51	14 417
	ALMODOVAR	6	700	46	65	7 631
	BEJA	≤3	131	10	77	
	CASTRO VERDE	88	15 246	939	62	10 666
	MERTOLA	16	1 918	124	64	7 720
	OURIQUE	4	824	56	68	14 049
2011	ALJUSTREL	8	2 050	132	65	16 548
	ALMODOVAR	6	682	56	82	9 297
	BEJA	≤3	190	16	83	
	CASTRO VERDE	94	16 176	1 184	73	12 595
	MERTOLA	16	1 945	145	75	9 072
	OURIQUE	7	894	82	92	11 739
2012	ALJUSTREL	11	2 533	174	69	15 849
	ALMODOVAR	6	718	55	76	9 154
	BEJA	6	1 069	83	78	13 813
	CASTRO VERDE	105	17 884	1 328	74	12 645
	MERTOLA	19	2 364	178	75	9 344
	OURIQUE	8	915	84	92	10 515
2013	ALJUSTREL	12	2 796	192	69	16 036
	ALMODOVAR	6	697	54	77	8 974
	BEJA	8	1 431	111	78	13 881
	CASTRO VERDE	111	18 226	1 367	75	12 316
	MERTOLA	20	2 463	191	77	9 532
	OURIQUE	8	957	89	93	11 106
2014	ALJUSTREL	11	2 509	177	70	16 068
	ALMODOVAR	5	647	52	81	10 494
	BEJA	8	1 471	112	76	14 028
	CASTRO VERDE	106	17 923	1 338	75	12 621
	MERTOLA	19	2 386	180	76	9 491
	OURIQUE	7	934	84	90	12 060

Fonte: dados de campanha do IFAP.

Notas: os valores integram igualmente os pagamentos silvo-ambientais, uma vez que não são disponibilizados dados em separado para cada uma das medidas.

16% dos apoios determinados. A ITI Douro Internacional, Sabor, Maçãs e Vale do Côa, representava 10% da área apoiada e 10% dos apoios determinados (MAM, 2015).

▪ Avaliação

Todos os entrevistados mencionam que a ITI de Castro Verde constitui uma medida que pretende a proteção das aves estepárias, em associação com a manutenção de práticas agrícolas tradicionais.

«Creio que os objetivos foram sempre os mesmos. Não houve grandes alterações: a garantia da economia agrícola e das explorações, salvaguardando a defesa da biodiversidade e conservação da natureza, atendendo às especificidades de cada área classificada. Portanto, isso é o essencial» (representante da Conservação da Natureza).

«O objetivo principal é manter, nesta área, uma agricultura que seja compatível com a existência de algumas aves estepárias que aqui predominam, e nesse aspeto acho que se tem conseguido» (representante da Agricultura).

Consideram igualmente que os dois apoios agroambientais, *manutenção da rotação de sequeiro cereal-pousio* e *sementeira direta*, eram adequados aos objetivos da ITI e à agricultura praticada na região.

Contudo, e no que se refere às condicionantes ao encabeçamento, entendem que é uma questão que, claramente, pode ter influenciado a adesão dos beneficiários aos pagamentos silvo-ambientais, uma vez que se tratava de uma medida concorrencial com os pagamentos agroambientais e, sobretudo, os pagamentos diretos aos agricultores, no âmbito ao primeiro pilar.

«Havia uns detalhes que tinham de ser afinados, por exemplo a questão da rotação ter que envolver toda a superfície da exploração. Esta é uma matéria que deveria ser mais flexibilizada. Por vezes, há áreas numa determinada exploração que não devem ser sujeitas a rotação. Deveria uma percentagem da área ser retirada da rotação, se houvesse possibilidade (...) Mas, no global, as medidas estão corretas. A rotação está correta, a sementeira está correta. Acho é que ao nível da rotação teria de haver esse olhar mais específico atendendo às características de cada exploração, e permitir que houvesse uma percentagem pequena, obviamente, que fosse retirada dessa obrigatoriedade espartana de rodar todas as parcelas» (representante da Conservação da Natureza).

«Fazendo-se cereal e ter um encabeçamento de 0.7 é muito apertado para a dimensão média das explorações. Para uma rentabilidade mínima das explorações, o valor está ali mesmo à pele. Depois as pessoas são obrigadas a ter muito pouco gado» (representante da Agricultura).

«Há questões base na nossa política agrícola que são extremamente importantes, como é o apoio ao gado, que são altamente competitivas com outras matérias (...). Por exemplo, o número de cabeças de gado é importante. Invariavelmente, quem fazia a ITI tinha de reduzir o número de cabeças de gado, que por outro lado eram apoiadas diretamente pelo primeiro pilar à cabeça (...) E depois, porque as explorações fazem-se muito à base do gado e há um conflito entre estas explorações e as silvo-ambientais. Estas não eram suficientemente atrativas para as pessoas retirarem o gado» (representante da Conservação da Natureza).

De facto é entendimento dos entrevistados que os pagamentos silvo-ambientais, e respetivos compromissos propostos, não se adequavam muito à região. Talvez devido a essa inadequação, no que respeita os apoios silvo-ambientais, a ITI de Castro Verde tenha tido fraca expressão, tendo mantido apenas um beneficiário com 14 hectares de “renaturalização de montados de azinho” e 2 mil euros de apoio total, ao longo de todo o período de programação (MAM, 2015).

«A aptidão florestal é muito reduzida. Porque aqui, de facto, a floresta não domina. E as pessoas não aderiram por esse motivo. Porque aqui a área de montado é muito pouca. Há esta manchazinha aqui das Entradas e não há mais montado. E depois há outra parte que tem montado de caixa, mas já está fora da ZPE» (representante da Agricultura).

«Havia também as silvo-ambientais, que nunca tiveram adesão, só houve uma pessoa, e que aqui não fazem muito sentido. O que faz sentido aqui é o plano zonal, nessa medida de rotação de sequeiro» (representante da Agricultura).

Os entrevistados consideram que a passagem do PZCV para a ITI de Castro Verde não implicou grandes alterações quer ao nível dos objetivos e compromissos inerentes à medida. Contudo, um dos fatores considerados mais importantes na ITI, por comparação com PZCV, foram as possibilidades oferecidas pelos INP associados aos apoios agroambientais⁶⁸⁷.

⁶⁸⁷ O apoio no âmbito dos INP associados aos pagamentos agroambientais permitia as seguintes atividades: substituição e correção de cercas não adequadas às aves estepárias; instalações de vedações e cercas elétricas; limpeza e construção de pontos de água estratégicos; recuperação de estruturas existentes e/ou instalação de novas estruturas para a nidificação do peneireiro-das-torres e do rolieiro, com vista à manutenção/melhoria das condições de nidificação; instalação de bosquetes para sombra; manutenção de infraestruturas de dispersão e retenção de água; e intervenções de requalificação de galerias ripícolas e sua proteção (MAMAOT, 2012).

«Os investimentos não produtivos acabaram por ser interessantes como apoio à criação da infraestrutura agrícola que permitisse a convergência de conservação da natureza e agricultura» (representante da Conservação da Natureza).

«Os investimentos não produtivos eram um dos chamarizes para os aderentes da ITI. Financiamentos a 100%» (representante da Agricultura).

«Eram financiamentos até 30.000 euros a 100%. Para charcas, para pontos de água, para vedações, para uma série de coisas» (representante da Agricultura).

A ELA da ITI de Castro Verde, à semelhança das restantes, tinha como funções a preparação de uma estratégia para sensibilização da população alvo para os objetivos da intervenção; a emissão de normas subsidiárias e de pareceres sobre os INP a executar nos respetivos territórios de intervenção; a preparação de informação e de documentação relevante à boa execução da operação; o acompanhamento técnico dos beneficiários; e a monitorização dos impactos da operação, no âmbito dos compromissos agro-silvo-ambientais contratados (MAMAOT, 2012).

A figura da ELA surge, inicialmente, no âmbito do PZCV. O órgão é criado aquando da adoção da medida em 1995, sendo constituído, até ao final da programação 2000-2006, por três entidades, a Direção Regional da Agricultura, a quem coube sempre a presidência da ELA, a AACB e o ICN (atual ICNF). Em 2007-2013, e em virtude do alargamento da medida à ZPE, a LPN e AFN (entretanto extinta em 2012) passam também a fazer parte da ELA.

«A ELA teve um incremento de funcionamento com as ITI. Até aqui, as ELAs reuniam-se para fazer editais, ações de sensibilização...A partir do quadro anterior houve mais responsabilidade sobre as ELAs, houve mais necessidade de fazer um plano plurianual de intervenção, englobando questões como sensibilização, também estudos relacionados com a necessidade de avaliar a própria ITI. Portanto, uma programação específica com um plano de trabalhos. Algo que não existia até ao momento. Isso foi uma evolução na forma de trabalhar da ELA. (...) As prioridades de gestão eram dar cumprimento às obrigações legais e aquilo que estava estipulado em protocolo com a autoridade de gestão, era plasmado no plano plurianual, essas questões da sensibilização, da informação, dos pareceres, do acompanhamento no terreno dos requerentes. Portanto, da realização e monitorização de estudos dos efeitos da ITI. Essas eram as nossas prioridades de trabalho. Os editais, o acompanhamento das medidas, informando e propondo à autoridade de gestão formas de trabalho e condicionantes e constrangimentos dos agricultores» (representante da Conservação da Natureza).

«[A ELA] foi constituída quando era plano zonal, era apenas 3 entidades, penso eu – a Direção Regional, a Associação de Agricultores e o ICN. Sempre foi Presidente da ELA o representante da Direção Regional de Agricultura. Funcionou durante muitos anos assim, não havia qualquer tipo de ajudas, quando fazia falta reunia-se, fazia-se uma ata, deliberava-se, funcionou sempre bem. Com a ITI passou a ser financiada, com um programa próprio, a ELA, foi alargada, entrou a LPN e as Florestas. Florestas que não era ICN, era à parte, depois juntaram-se. Penso que a questão de ser em número ímpar era para não haver empates, por assim dizer, quando havia pareceres. Quando há um parecer, se for um número par, uns podem empatar, por assim dizer. Uns dizem que sim outros dizem que não, e não vamos a lado nenhum. Se for em número ímpar nunca há essa questão, ganha a maioria. Com a junção do ICNF com as Florestas passámos a ser número par, mas nunca houve problemas a nível de decisão» (representante da Agricultura).

Os entrevistados entendem que ao longo dos anos, o trabalho da ELA tem sido significativo ao nível da divulgação das medidas agroambientais e da sensibilização dos beneficiários-alvo, sobretudo ao nível do apoio técnico e acompanhamento dos aderentes.

«Eu tenho que dar às pessoas informação para elas se capacitarem e poderem tomar a decisão de se candidatar ou não. Não vou dizer “adira” ou “não adira”, vou informar as condições e, se achar por bem candidatar-se, sim senhor, prestamos mais informações à medida que as coisas forem avançando e isso foi feito. Até porque a Associação faz muitas sessões de esclarecimentos, e em quase todas elas uma das componentes é falar deste projeto, chame ele como se chamar, em qualquer altura que estejamos, independentemente de haver uma estrutura local de apoio que fosse financiada para isso, a Associação em si já faz essa divulgação, e sempre que possível com a ajuda dos outros elementos da estrutura local de apoio» (representante da Agricultura).

«A ELA foi manifestando a sua opinião atendendo às opiniões que ia reunindo dos agricultores. Isso foi um trabalho que foi feito e remetido à autoridade de gestão. Nós não podíamos, obviamente, alterar, não podíamos deixar de seguir a legislação (...) O nosso papel era esse, indicar caminhos» (representante da Conservação da Natureza).

No entanto, a maioria dos entrevistados refere que este trabalho de acompanhamento foi, em parte, dificultado pelo facto de o IFAP não disponibilizar o acesso aos dados de candidatura à ITI, e, neste âmbito, não haver informação oficial sobre quantos, e quem, eram os aderentes da ITI. Os candidatos podiam fazer as candidaturas localmente, ou a partir de qualquer ponto do país, sendo o processo de candidatura centralizado pelo IFAP.

«[Com a ITI] passou a ser feito o pedido único, podia ser feito em qualquer ponto do país, portanto perdemos um pouco o rasto às candidaturas a esse nível. O IFAP nem sempre nos facilitava a informação sobre quem eram os beneficiários. A partir do ano passado, ou há dois anos, é que tivemos acesso às áreas e ao número de beneficiários, quem eram eles e a localização dessas explorações» (representante da Agricultura).

«Sabe que foi sempre uma guerra nossa. Já vinha do Plano Zonal, não nos facultavam. Nós tínhamos o objetivo de contactar os agricultores para os apoiar e os ajudar. E a estrutura em Lisboa não nos dava o nome dos agricultores aderentes. Porque havia várias entidades. Havia a Direção Regional, havia o Campo Branco. As pessoas podiam fazer candidaturas em vários lados. Portanto, nós só sabíamos quem eram os nossos. A Autoridade de Gestão e o IFAP diziam que era sigiloso. Só há dois anos é que nós conseguimos o nome dos agricultores. Foi uma guerra grande para se conseguir os nomes. Portanto, o nosso objetivo era ajudar o agricultor. Contactá-lo, apoiá-lo. Mas não tínhamos acesso a ele. Só íamos sabendo, particularmente, porque você dizia-me, o outro dizia-me» (representante da Agricultura).

Apesar deste aspeto negativo, todos os entrevistados mencionam o bom funcionamento da ELA da ITI de Castro Verde. Alguns fizeram parte igualmente de outras ELAs da região, e apontam duas razões principais para o seu sucesso: o facto de a ELA existir desde o PZCV e, nesse âmbito, haver toda uma experiência e conhecimento ao nível da aplicação das medidas agroambientais na região; e o facto de a ELA da ITI de Castro Verde ser constituída por poucas entidades, quando comparada com outras ELAs, como, por exemplo, a da ITI de Zonas da Rede *Natura* do Alentejo, constituída no total por catorze entidades.

«Era mais difícil trabalhar com a do Alentejo, porque ainda eram mais entidades. Quanto mais entidades, pior. Aqui éramos quatro a cinco entidades, conseguíamos mais ou menos a tempo, com um atraso de oito dias a quinze dias, resolver as situações. Com a do Alentejo, a falha era um bocadinho maior. Eu acho que nunca conseguimos juntar mais de quatro entidades. E éramos as mesmas. Era a Agricultura, o Campo Branco, o ICNF e a LPN» (representante da Agricultura).

«As outras, como são um âmbito muito mais alargado geograficamente, criaram-se núcleos a nível de estrutura local de apoio, mas que também iam buscar pessoas de muitos sítios e colocaram muita gente...é difícil... digo-lhe já que nós aqui éramos poucos e, mesmo para nos reunirmos, não era fácil, um está a fazer uma coisa, outro está a fazer outra...e mesmo assim houve muito esforço sempre, da parte desta estrutura, para que as coisas saíssem a tempo e horas. A outros níveis, eu penso que as

coisas não funcionaram tão bem. E a estrutura já tinha um histórico para trás que as outras não tinham» (representante da Agricultura).

Quanto aos beneficiários, também tem havido diferenças na sua perceção sobre a aplicação da medida, no que concerne os seus objetivos, e os compromissos associados. Num inquérito sobre o PZCV, realizado em 1999, 88,6% dos beneficiários considerava que os compromissos tinham sido fáceis de cumprir. Em 2003, o mesmo inquérito voltou a ser aplicado, e, aí, mais de metade dos beneficiários (54,8%) entendia que os compromissos tinham sido difíceis de cumprir. Contudo, nos dois períodos, a grande maioria considerava que as ajudas compensavam o cumprimento dos compromissos (75% e 62% respetivamente em 1999 e 2003) (CEFAG *et al.*, 2003).

De acordo com os resultados de um inquérito realizado mais recentemente aos agricultores da ZPE de Castro Verde (aderentes e não aderentes à ITI), os beneficiários da ITI avaliaram a grande maioria dos compromissos como sendo de fácil implementação. 34%, porém, indicaram que as datas a aplicar nos cortes (do feno e do grão), e os limites à mobilização do solo, constituíam os compromissos mais difíceis de cumprir. Aliás, mais de metade dos inquiridos aderentes referiu estes dois compromissos como os mais desajustados à realidade agrícola (66% e 55% respetivamente). Ao nível dos requisitos específicos, 25% dos aderentes consideraram que os limites ao encabeçamento eram igualmente difíceis de satisfazer. Dos inquiridos não aderentes, 50% apontaram, como razão principal para a não adesão à ITI, os constrangimentos à produção que a medida impõe, nomeadamente, ao nível do encabeçamento e do corte do feno. Em suma, as limitações identificadas por aderentes e não aderentes são bastante análogas, considerando ambos os grupos que é importante: o aumento do valor das ajudas (97%); o aumento do encabeçamento animal (49%); e a integração das pastagens permanentes na contabilização dos apoios (LPN, 2013).

De facto, as explorações agrícolas especializadas na produção cerealífera de sequeiro, ou combinando os cereais com outras culturas anuais, têm alguma expressão. Todavia, são as explorações com gado ovino ou bovino de carne que ocupam a maior fatia da SAU da região. Por sua vez, grande parte da SAU regional subdivide-se entre as explorações que associam a pecuária extensiva à produção cerealífera de sequeiro, e as especializadas na pecuária extensiva, sobretudo ovina. As explorações especializadas em culturas permanentes, incluindo vinha ou olival, ou em culturas intensivas (horticultura, floricultura, cereais de regadio etc.) não têm expressão em termos de ocupação da terra (Santos *et al.*, 2006).

No relatório de avaliação intercalar do PRODER, estes aspetos já tinham sido mencionados. Mais especificamente, o facto da adesão à ITI de Castro Verde estar a ser condicionada pela

proibição dos agricultores produzirem feno, mesmo que, nos anos secos, tal se revelasse mais vantajoso do que produzir cereal, devido à restrição de corte durante a época de nidificação. A necessidade expressa pelos representantes do setor de que era necessário modificar as condições de acesso e as condicionantes, de forma a compatibilizar a rotação com a sementeira direta e a possibilitar a inclusão das pastagens permanentes (Domingos *et al.*, 2010). A este propósito, refere igualmente um dos entrevistados:

«Tem havido uma diminuição [de aderentes]. Mas porquê? Porque nós funcionamos assim, você quer cortar a aveia, mas não pode cortar sem nós mandarmos o edital cá para fora. E, aí, nós muitas vezes estamos a prejudicar o agricultor, porque chega a altura certa e nós não temos o edital cá fora. Às vezes, porque não nos conseguimos juntar, as tais quatro ou cinco entidades. Há alturas em que é difícil. E eles, coitados, ficam aflitos. E depois não podem porque têm um controlo. Houve uma diminuição. Não foi muito significativa, mas houve pessoas que, assim que terminaram os cinco anos, já não quiseram continuar, por causa das condicionalidades que nós lhes impomos. O feno não pode ser apanhado sem sair o edital; a ceifa não pode ser feita sem sair o edital... Como aqui é zona dos gados, eles têm de criar muitas reservas para o inverno. Nós limitamo-los muito, e eles, às vezes, coitados, não aderem por causa disso» (representante da Agricultura).

A maioria dos inquiridos aderentes beneficiou do apoio *manutenção da rotação de sequeiro cereal-pousio*, de forma isolada (71%); cerca de um terço beneficiou da *manutenção da rotação de sequeiro cereal-pousio*, em associação à *sementeira direta* (24%); e apenas 2% beneficiaram da ITI, em conjugação com outros pagamentos agroambientais. Apesar de 61% dos beneficiários ter conhecimento da existência dos INP associados à ITI, apenas 28% beneficiaram desse complemento (LPN; 2013).

Os entrevistados são unânimes no que respeita à motivação principal dos beneficiários na adesão à ITI, designadamente, o facto de entenderem a medida como um complemento ao seu rendimento. No entanto, alguns mencionaram o facto de os agricultores terem igualmente preocupações ambientais.

«A questão da economia agrícola é sempre essencial. Castro Verde não tem explorações de grande rentabilidade. A grande maioria das explorações agrícolas está dependente de subsídios» (representante da Conservação da Natureza).

«O agricultor é o primeiro protetor da natureza (...) Outra ideia com que fiquei é que os agricultores são extremamente cuidadosos e cumpridores. Ao longo dos anos, talvez

com insistência da nossa parte (...).São pessoas cuidadosas, e que têm tido aquele desejo, aquele objetivo de ver o Campo Branco, a zona do Campo Branco, outra vez como era, com as tais espécies, tal como a abetarda. Vê-la a voar nos campos. Portanto, eu penso que foi um objetivo cumprido. Apesar de a nossa burocracia ser muito grande. Havia coisas que se podiam ter conseguido melhor e que não se conseguiram, porque a burocracia é muito grande» (representante da Agricultura).

«Se formos a ver eles não mudam muito a maneira de fazer a sua agricultura, de evoluir a sua exploração agrícola, mas ao menos já faziam aquilo que é para fazer. Vão buscar mais algum dinheiro, sabem que é um compromisso a 5 anos, e durante esses 5 anos têm que cumprir alguns compromissos, têm que semear a parte para a fauna, porque era essa parte que não faziam noutras condições, ter também a parte do encabeçamento controlada, que noutras condições não estavam preocupados com essa questão» (representante da Agricultura).

De acordo com o inquérito já mencionado, e apesar de 61% dos aderentes acharem o montante das ajudas pouco compensatórios, 75% considerou que a ITI constituiu um incentivo importante à manutenção da atividade agrícola, e 95% consideraram a medida relevante para a conservação do património natural da região. Entre as razões principais mencionadas para a adesão à ITI, destacam-se as ajudas financeiras (98%), o facto de a medida favorecer a sustentabilidade agrícola (89%), e as preocupações ambientais (67%) (LPN, 2013)⁶⁸⁸.

No que concerne a caracterização dos beneficiários, os entrevistados consideram não existir um perfil-tipo. Alguns referiram, porém, o facto de serem os detentores das explorações de mais pequena dimensão os principais aderentes, nomeadamente, explorações com uma dimensão média à volta dos 200 hectares. Tendo por base o inquérito, verifica-se que 48% dos aderentes inquiridos eram titulares de explorações agrícolas com uma dimensão que variava entre os 5 e os 250 hectares. Em contrapartida, apenas 2% eram titulares de explorações agrícolas com uma dimensão superior a 1000 hectares (LPN, 2013).

No que se refere aos impactos, os entrevistados fazem uma avaliação positiva da ITI de Castro Verde, quanto aos seus objetivos de travar o abandono e a conversão de sistemas cerealíferos extensivos e a redução do habitat da avifauna estepária.

⁶⁸⁸ Na mesma linha, nos inquéritos de 1999 e 2003, mais de metade dos inquiridos (59% e 67% respetivamente) considerava que o que o Ministério da Agricultura pretendia com o PZCV era apoiar os agricultores que protegiam a natureza e prestavam um serviço à comunidade (CEFAG *et al.*, 2003).

«A nossa ideia fica sempre ligada àquilo que o ICNF faz e ao que a Liga faz, e, eles sim, dão-nos a orientação que a população destas aves estará sim, a manter, ou a evoluir» (representante da Agricultura).

«As principais populações de aves que se queriam proteger mantiveram-se ou aumentaram. Como é o caso da abetarda, do francelho das torres... São duas espécies muito importantes neste contexto. Portanto, há informação e matéria escrita que diz que o plano zonal teve um efeito bastante positivo, porque a alternativa era um tipo de sistema que não iria ter tanto cuidado com a conservação da biodiversidade naquele contexto» (representante da Conservação da Natureza).

Vários estudos realizados neste âmbito mencionam a importância de manter a paisagem agrícola tradicional, para preservar as populações de aves estepárias (Santos *et al.*, 2006), demonstrando, claramente, que alterações nos sistemas agrícolas poderão causar um decréscimo da diversidade da avifauna estepária na região (Delgado e Moreira, 2000). Após um primeiro período de avaliação positiva do PZCV, no que importa à manutenção e conservação das aves na região⁶⁸⁹, análises realizadas em 2003 indicavam que, para algumas espécies (nomeadamente o Sisão), a aplicação do programa entre 1999-2003 deixou de ter um efeito largamente positivo para a espécie; sendo possíveis razões o aumento do encabeçamento e o consequente decréscimo de áreas de pousio sem pastoreio (CEFAG *et al.*, 2003). Apesar desta tendência, a avaliação da aplicação das medidas agroambientais na região é globalmente positiva, relativamente à população de aves estepárias. *«Since the programme began, the types and numbers of both threatened and non-threatened bird species have increased significantly. The great bustard population has more than doubled, in stark contrast to the steep declines seen elsewhere in the region. Populations of other birds, including the lesser kestrel and little bustard, have also improved»* (RSPB e BirdLife International, 2011: 3).

Para além dos aspetos agrícolas e ambientais, os entrevistados entendem que os impactos da medida, desde o PZCV à ITI, excedem o setor primário, em particular, ao nível do setor terciário, em atividades relacionadas com o turismo de natureza, assente na observação das aves.

⁶⁸⁹ *«The Castro Verde programme aims primarily at maintenance of the low intensity farmed habitats on which various bird species rely. Target species include birds on national and European protection lists. Plots within the programme were monitored against plots (within and outside the zone) not included in the programme. Data was gathered over the 1995-97 period and compared. While the report is properly cautious in reaching definitive conclusions from bird population data over a short period of time, the following results could be determined as being statistically significant: increased levels of bird diversity and species richness and presence of endangered species could be shown on the agri-environment plots, compared with the control sites. Reinforcing this conclusion, no statistically significant improvement could be determined on either the non-agreement farms within the Castro Verde zone, nor on farms outside the zone, and no difference was recorded between these types of farm»* (EC, 1998b: 60).

«Tem sido um instrumento fundamental para a região, para a economia das explorações, para esta convivência entre agricultura e conservação da natureza. Há poucos exemplos, em Portugal, como este, infelizmente. Era fácil fazer mais Castros Verdes por esse país. Não exatamente igual a Castro Verde, mas com as características e com aquilo que interessava em cada momento preservar. Não é isto que traz mais custos ao Estado. A própria filosofia do FEADER é isto mesmo. O problema é que, muitas vezes, a nossa aplicação nacional não é consentânea com as orientações europeias e, infelizmente, Castro Verde tem sido um exemplo isolado (...)

A questão do turismo em Castro Verde é uma matéria que representa, neste momento, uma fonte de receita relevante, quer ao nível do turismo rural, quer ao nível da restauração. Há também grupos guiados, apesar de não haver guias em Castro Verde, infelizmente, mas há gente que faz esse trabalho de guia na LPN, mas esta também é uma fonte de receita. Portanto, não tenho dúvida que estes efeitos extravasam o setor primário. Não é só uma questão de economia agrícola» (representante da Conservação da Natureza).

«Uma parte é a observação ambiental, que é importantíssima (...). Vê-se muita gente em Castro Verde. Existem muitas pessoas que visitam aquilo, precisamente para observar as aves» (representante da Agricultura).

Os impactos têm, no entanto, sido mais circunscritos ao município de Castro Verde, na medida em que, e conforme referido mais acima, constitui o concelho com maior proporção de território classificado no âmbito da ZPE, para além de o “coração” da ZPE se encontrar localizado na zona de Campo Branco, também localizada no concelho. De acordo com o inquérito da LPN 69% das explorações agrícolas apoiadas no âmbito da ITI estavam situadas no concelho de Castro Verde, 11% em Mértola, 7% em Aljustrel, 6% em Beja, 5% em Almodôvar, e 1% em Ourique.

«O concelho de Castro Verde é que tem grande parte do seu território inserido na medida, e por outro lado a maior parte dos agricultores deste concelho são nossos associados. Nós também temos feito um trabalho de base e acompanhamento a esta medida, muito especificamente, e acho que isso também reflete esse trabalho que se tem feito. Se formos ao mapa das adesões, quanto mais longe de Castro Verde menos aderentes há» (representante da Agricultura).

«Essencialmente em Castro Verde, um bocadinho em Mértola. Nos outros concelhos é vestigial. Isto porquê? Porque tem menor abrangência. Ourique, Aljustrel (...). Portanto, é essencialmente Castro Verde e Mértola. Apesar de tudo a ZPE incide numa área, o Campo Branco, em que não há limites administrativos óbvios. E é essa área que

beneficia os agricultores que aí estão dentro e os serviços em geral são beneficiados por essa ITI» (representante da Conservação da Natureza).

Por último, e no que se refere a programação agroambiental mais geral, a maioria dos entrevistados aponta, como principal problema, aquilo que poderá denominar-se “inconstância entre quadros”, nomeadamente, o facto de determinadas medidas serem eliminadas de um quadro de apoio para o outro, sem haver uma avaliação dos fatores que fizeram com que essas mesmas medidas não resultassem.

No novo quadro de programação as ITIs passaram a designar-se Apoios Zonais (AZ), e integram os novos Pagamentos Rede Natura. Se, no período anterior, haviam sido implementadas onze ITIs, para 2014-2020, e até ao momento, foram constituídos cinco AZ: AZ Peneda-Gerês, AZ Montesinho-Nogueira, AZ Douro Internacional, Sabor, Mações, e Vale do Côa, e AZ Castro Verde e AZ Outras Áreas Estepárias (Tabela 52), que coincidem precisamente com as ITI mais representativas no quadro anterior.

Tabela 52 – Pagamentos Rede Natura - Apoios zonais de carácter agroambiental

- AZ Peneda-Gerês», que compreende os apoios «Gestão do pastoreio em áreas de baldio» e «Manutenção de socalcos»;
- AZ Montesinho-Nogueira, que compreende os apoios «Conservação dos soutos notáveis da Terra Fria» e «Manutenção de rotação de sequeiro cereal-pousio»;
- AZ Douro Internacional, Sabor, Mações e Vale do Côa, que compreende o apoio «Manutenção de rotação de sequeiro cereal-pousio»;
- AZ Castro Verde, que compreende o apoio «Manutenção de rotação de sequeiro cereal -pousio»;
- AZ Outras Áreas Estepárias, que compreende o apoio designado «Manutenção de rotação de sequeiro cereal-pousio».

Fonte: Portaria n.º 56/2015 de 27 de Fevereiro.

A este respeito, algumas mudanças são vistas com apreensão no atual quadro de programação. Das opiniões expressas destacam-se as seguintes: a ausência de INP associados aos pagamentos agroambientais; a descida dos valores máximos de encabeçamento para 0,6 CN/ha; a ausência da *sementeira direta* como complemento da *manutenção de rotação de sequeiro cereal-pousio*⁶⁹⁰; e o facto da figura da ELA, enquanto entidade de apoio local, ter passado a funcionar a nível regional, tendo sido criada uma ELA para todo o Baixo Alentejo que

⁶⁹⁰ No PDR 2020 a sementeira direta constitui um pagamento agroambiental autónomo, não faz parte do Apoio Zonal de Castro Verde, com regras diferentes das do quadro anterior, para quem fazia a *sementeira direta* como complemento da *manutenção de rotação de sequeiro cereal-pousio*.

passa a reunir todas as entidades que compõem o AZ Castro Verde e o AZ Outras Áreas Estepárias que tenham incidência na região.

8.4 Agricultura, Sustentabilidade e Território

As primeiras medidas legislativas de conservação da natureza em Portugal surgem em 1970, ano em que a Europa celebra o seu primeiro «Ano Europeu de Conservação da Natureza», promovido pelo CoE. A primeira área protegida portuguesa, enquadrada por uma lei-quadro, é igualmente classificada nos anos 70, o que, por comparação com a maioria dos países europeus, é uma ocorrência tardia⁶⁹¹. Apesar deste início algo tardio, os anos 80 e 90 constituem a fase de maior classificação de áreas protegidas no país, período este caracterizado também por uma evolução positiva das políticas de ambiente e de conservação da natureza nacionais.

Os anos da década de 1980 representam a institucionalização do Ambiente no aparelho de Estado, a adaptação da frágil legislação ambiental nacional ao direito comunitário, a criação de legislação base de conservação da natureza e ordenamento do território, e a promulgação da Lei de Bases do Ambiente (Pimenta, 2008). Na década de 1990, é, pela primeira vez, criado um Ministério da tutela, dedicado às questões do ambiente e da conservação da natureza, e Portugal assume diversos compromissos europeus e internacionais nesta matéria. Na década de 2000-2010, com a ratificação da CBD, e o estabelecimento da rede *Natura 2000*, intensificam-se os compromissos internacionais no sentido da conservação da biodiversidade. Neste período, é adotada a ENCNB, mas este vem a revelar-se um documento praticamente inútil, do ponto de vista dos seus objetivos, a juntar à falta de recursos técnicos e humanos, este período traduzindo-se numa evolução negativa da política de conservação da natureza (Freitas, 2008).

Não obstante a criação de diferentes diplomas regulamentares e quadros legais, «(...) o problema é que todos eles foram caricatadamente esvaziados de consequências. Os sucessivos governos conseguiram assim tornar ineficaz esses quadros legais que criaram, ou antes, que foram obrigados a criar por pressão comunitária» (Schmidt, 1999b: 11). Ou seja, apesar de o país reunir as condições formais para a implementação de uma política de ambiente e de conservação da natureza – nomeadamente, a consagração constitucional do direito do ambiente, uma lei de bases e um Ministério da tutela específico – não tem existido uma prática coerente, e

⁶⁹¹ Por exemplo, a vizinha Espanha é um dos primeiros países europeus a classificar áreas protegidas. A primeira legislação é adotada em 1916, a *Ley de Parques Nacionales*. Em 1918, são criados os primeiros parques nacionais no país, o *Parque Nacional de la Montaña de Covadonga*, nas montanhas da Cantábria, e *Parque Nacional del Valle Ordesa*, nos Pirenéus. Para um maior aprofundamento desta questão V. capítulo 4, sobre o processo de criação de áreas protegidas na Europa.

consistente, entre os aspetos formais da designada política de ambiente e a aplicação prática (bastante fraca) do seu conteúdo (Figueiredo, 2003b).

A intervenção de Portugal nesta matéria deriva essencialmente dos seus compromissos assumidos internacionalmente, principalmente, ao nível da UE. A maioria das medidas introduzidas no domínio da conservação da natureza resulta da transposição das diretivas comunitárias para o direito interno português. Mesmo a Lei de Bases do Ambiente, de 1987, é aprovada no ano em que a UE reconhece formalmente a política de ambiente enquanto política comum, e ocorre em ano de celebração, no «Ano Europeu do Ambiente». Coincidência ou não, a partir do momento em que a política de ambiente é enquadrada legalmente pelo AUE, é colocada a ênfase na produção, aplicação e cumprimento da legislação ambiental por parte dos Estados-membros.

Nos anos 90, com o estabelecimento da RNAP, Portugal segue, a par e passo, a ideia de planeamento da conservação da natureza, que está na base da conceção e implementação das redes europeias *Emerald* e *Natura 2000*. No novo milénio, com a adoção da ENCNB, o país assume a biodiversidade, enquanto domínio prioritário de atuação, uma vez mais uma estratégia decorrente dos compromissos assumidos ao nível europeu (nomeadamente, a PEBLDS e a *Estratégia Comunitária em Matéria de Diversidade Biológica*) e ao nível global (no âmbito da CBD).

Na mesma perspetiva, a tradução das questões de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável em objetivos de política estratégicos tende a ser encarada pela administração pública portuguesa como um requisito que Portugal tem de adotar (mais do que adaptar), em sentido amplo, e incluir nos discursos e relatórios oficiais, mais do que transformar em praxis real (Rodrigo e Veiga, 2009).

Tendo por base um conjunto de trabalhos realizados no âmbito de uma investigação sobre os significados do rural em Portugal, sobressai que as representações sociais do rural, veiculadas pelos instrumentos de política agrícola e de desenvolvimento rural aplicados no país, entre 2000-2013, apesar de transmitirem, ainda que de forma ténue, um rural associado ao preenchimento de outras funções (rural multifuncional), principalmente a função ambiental, apontam, não obstante, para a prevalência de um rural produtivo e que se pretende modernizado (Melo Azevedo, Rodrigo e Figueiredo, 2013). No que concerne especificamente o PRODER, o rural é concebido como um espaço de proteção e conservação do ambiente, da biodiversidade e da atividade agrícola compatível com o ambiente. Uma análise mais pormenorizada evidencia, porém, que a vertente sectorial é mais significativa que a territorial, na medida em que o programa destaca a necessidade de aplicação de medidas que promovam a modernização do setor agrícola (Melo Azevedo, Rodrigo e Figueiredo, *idem*).

A análise de conteúdo dos Programas de Governo Constitucionais, entre 1985-2011, mostra igualmente tendências de transformação no que respeita ao discurso político sobre o rural. A partir de 1995, o discurso “agro-rural”, ainda que se revelasse importante, passa a articular-se com o discurso da “multifuncionalidade” e da “diversificação de atividades”, e, a partir de 2000, igualmente com o discurso da “sustentabilidade”. Os resultados da análise enfatizam a passagem de um rural associado essencialmente à produção agrícola e à sua modernização, para um rural identificado com uma variedade de novas funções, embora continuando a integrar preocupações manifestamente agrícolas. Tendências estas que não são apenas o reflexo das transformações mais amplas do mundo rural europeu e nacional, mas igualmente da evolução das orientações políticas e estratégicas da UE (Figueiredo e Soares da Silva, 2013).

Estas análises estão em consonância com os dados relativos à despesa pública programada do PRODER 2007-2013 apresentados. No conjunto da programação rural, a primazia orçamental atribuída ao Subprograma 1 foi superior à do subprograma 2. E, apesar de este último representar 33% da dotação total da programação rural, a prioridade recaiu em medidas relacionadas com a produção agrícola, nomeadamente, com a manutenção da atividade agrícola em áreas desfavorecidas, e com a valorização de modos de produção. Neste sentido, as alterações conceituais não tiveram uma tradução direta na alocação de recursos, mantendo-se a agricultura como o domínio central da programação de desenvolvimento rural em 2007-2013. As restantes componentes visavam, fundamentalmente, promover atividades dependentes da atividade agrícola, e cumprir parte das responsabilidades assumidas por Portugal, quer ao nível da programação agroambiental, quer ao nível da política de ambiente, no que se refere às áreas protegidas, classificadas ao abrigo da rede *Natura 2000* (Cf. Batista e Figueiredo, 2010).

De facto, em Portugal, a agricultura ainda tem um peso relevante, não só do ponto de vista económico, social e simbólico, mas também do ponto de vista ambiental e territorial. As áreas rurais representam cerca de 81% do território nacional continental, 18% da SAU estando integrada em áreas rede *Natura 2000*, as quais abrangem 15% da superfície agrícola do Continente. Simultaneamente, em 90% da superfície total da *Natura 2000*, existe um elevado grau de associação entre os valores naturais a conservar e o tipo de gestão agrícola e florestal praticada (Santos *et al.*, 2006), remetendo para ideia de que, tal como no resto da Europa, também em Portugal grande parte da biodiversidade está situada em áreas rurais ou áreas

contíguas a explorações agrícolas, e é afetada pelos sistemas de produção e práticas de gestão agrícola⁶⁹².

Se é verdade que «*Os Programas de Governo Constitucionais (...) parecem negligenciar as especificidades dos territórios rurais e as potencialidades e constrangimentos que as mesmas podem representar na aplicação das estratégias políticas que visam o seu desenvolvimento*» (Figueiredo e Soares da Silva, 2013: 460), da análise sobressai que as áreas rurais classificadas apresentam uma significativa heterogeneidade demográfica, socioeconómica e territorial. Cerca de 68% dos municípios do Continente são classificados, mas a expressão territorial da agricultura, ou a SAU enquanto matriz estruturante da paisagem, é variável.

Mais especificamente, e no que se refere a programação agroambiental, Portugal optou, durante dois períodos de programação consecutivos, pela implementação de programas nacionais, que, pese embora algumas medidas incidissem em determinadas regiões com problemas agrícolas particulares, na sua maioria consistiam em medidas horizontais. O único plano zonal aplicado entre 1995-2005 foi o PZCV, que se destinava a uma zona ambientalmente sensível, e refletia uma situação ambiental e condições naturais próprias, e para a qual eram traçados apoios e compromissos que tinham em conta as estruturas agrícolas e as principais orientações da produção agrícola.

O sucesso de Castro Verde na aplicação das medidas agroambientais em Portugal decorre de vários fatores: primeiramente, do facto de esta medida ter sido pensada e delineada, de «baixo para cima» pela AACB, em associação com a LPN e com o apoio dos órgãos de governo local⁶⁹³; em segundo lugar, do facto de a medida estar em funcionamento há praticamente 20 anos, permitindo a sua adaptação e enraizamento locais; em terceiro lugar, do facto de os órgãos que integram a ELA possuírem uma vasta experiência, não só ao nível da sensibilização e divulgação do projeto, mas, sobretudo, ao nível do acompanhamento técnico dos beneficiários. Na mesma perspetiva, o facto de a medida ser adaptada ao território e estar relacionada com um problema específico, o abandono e conversão de sistemas

⁶⁹² A partir de uma análise das tendências agrícolas e florestais em áreas rede *Natura 2000* representativas, bem como dos respetivos impactos nos valores naturais, Santos *et al.* identificaram os principais problemas de gestão para cada uma destas áreas. A análise daquelas tendências e impactos permitiu identificar oito grandes problemas-tipo: (1) abandono e conversão de sistemas cerealíferos extensivos e redução do habitat de avifauna estepária; (2) declínio dos montados com redução da biodiversidade associada; (3) abandono de sistemas de pastoreio com impacto sobre a biodiversidade associada; (4) aumento do risco de incêndio por abandono de áreas florestais com destruição de habitat; (5) intensificação cultural por aumento de área regada; (6) aumento da área sob gestão cinegética e conservação de predadores raros ou ameaçados; (7) aumento das atividades de lazer associadas ao espaço rural e seu impacto na biodiversidade associada; (8) manutenção do uso em zonas húmidas e biodiversidade associada.

⁶⁹³ A própria intervenção da Câmara Municipal de Castro Verde é muito incomum no contexto português. A maioria das Câmaras Municipais na definição dos seus PDMs, tende a priorizar o desenvolvimento económico, em associação com medidas de urbanização, independentemente de ou às expensas dos recursos naturais locais. A autarquia de Castro Verde não só definiu prioridades ambientais, como as tem cumprido à risca (Rodrigo e Veiga, 2009).

cerealíferos extensivos e a redução do habitat de avifauna estepária, tem resultado em mudanças de atitude, e contribuído para a sustentabilidade a longo prazo do projeto⁶⁹⁴, excedendo os impactos o setor primário, com o desenvolvimento de atividades turísticas em torno da observação das aves estepárias.

No período 2007-2013, foram criadas, com uma filosofia semelhante à dos planos zonais, dez ITI em áreas classificadas rede *Natura 2000*. Contudo, a execução física e financeira desta medida esteve concentrada em apenas três ações (Peneda-Gerês, Castro Verde e Douro Internacional, Sabor, Maçãs e Vale do Côa). Em 2014-2020, e em substituição das ITI, estão previstos apenas cinco apoios zonais nestas áreas, reduzidos, na sua maioria, a apenas um regime de ajuda. A figura da ELA foi reconfigurada, passando este órgão a intervir apenas ao nível regional⁶⁹⁵. Apesar de, no novo ciclo de programação, Portugal avançar com os *Pagamentos Rede Natura*, a diminuição do número de medidas agroambientais de tipo territorial em áreas classificadas levanta questões sobre o futuro da gestão agrícola nestas áreas, nomeadamente, no que se refere ao seu papel no desenvolvimento rural sustentável das áreas rurais, e na medida em que grande parte das áreas rede *Natura* são áreas privadas. Igualmente, nos territórios rurais classificados, nos quais o peso territorial da agricultura é menor, as medidas de desenvolvimento rural que assentem na conservação da natureza terão que ser repensadas, e talvez inseridas noutra âmbito que não o da programação agroambiental, assumindo assim outras funções no quadro da multifuncionalidade territorial das áreas rurais.

⁶⁹⁴ Embora a maioria dos agricultores considere a medida um complemento ao seu rendimento, eles entendem que estão a ser pagos para proteger o ambiente (CEFAG *et al.*, 2003; LPN, 2013).

⁶⁹⁵ No estudo realizado sobre a integração da gestão da rede Natura na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Rural 2007-2013, Santos *et al.* identificavam algumas condições essenciais para o sucesso das ITI: (1) composição das ELAs; (2) número de ELAs e sua relação com o número de áreas classificadas da Rede Natura; (3) grau de discricionariedade a atribuir às ELAs, e necessidade de um documento de orientações que assegurasse a consistência em matéria de estratégia de conservação e a harmonização em matéria de simplificação; (4) âmbito de cada ITI em termos da tipologia de medidas FEADER; (5) responsabilidades das ELAs na fase de execução; (6) necessidade de coordenação do (apoio técnico ao) trabalho das ELAs.

Considerações Finais

Em 1988, o relatório da UE *O Futuro do Mundo Rural* tipificava os espaços rurais europeus de acordo com os problemas de desenvolvimento que enfrentavam. As regiões rurais portuguesas enquadravam-se no segundo problema-tipo, o declínio rural. Eram regiões caracterizadas por um forte êxodo rural, em que o peso da agricultura era ainda relativamente significativo. A persistência de explorações agrícolas de pequena dimensão estava na base de situações de subemprego, com o abandono progressivo dos campos por parte da população ativa e o agravamento de fenómenos de erosão. Para cada problema-tipo, a UE distinguia uma estratégia de base que, no caso das regiões em acentuado declínio, preconizava passar pelo desenvolvimento e diversificação da sua base económica. Isto não significava, contudo, que a agricultura e a silvicultura não fizessem parte da solução, antes sugeria que sem agricultura não poderia haver desenvolvimento rural (CEE, 1988).

Um dos domínios de ação que a UE considerava prioritário no desenvolvimento das áreas rurais era a proteção do ambiente rural e a conservação do património natural. A UE considerava o seu apoio neste domínio em vários tipos de medidas. Nas regiões de acentuado declínio rural, e nas zonas marginalizadas, a estratégia incidia na componente agrícola, visando a manutenção das populações rurais, através do incentivo a uma agricultura extensiva de qualidade e à proteção do ambiente natural (CCE, 1988).

Quase três décadas depois, as áreas rurais portuguesas continuam a ser alvo de declínio e abandono agrícola. Este processo teve início a partir dos anos 60, sucessivos quadros comunitários tendo-se revelado incapazes de o reverter, ou mesmo travar. As áreas rurais nacionais continuam a ser pouco competitivas e coesas; não conseguiram reduzir as suas assimetrias e convergir com os valores nacionais de desenvolvimento. Em contrapartida, apresentam uma qualidade ambiental acima da média, o que pode ser entendido como uma vantagem comparativa do seu desenvolvimento, no quadro de estratégias de política que se apoiam na qualidade ambiental destes espaços.

A emergência, nos anos 80, do designado “Paradigma Territorialista” torna visível, entre outros aspetos, o reconhecimento do rural enquanto espaço passível de políticas de desenvolvimento específicas. Na UE, esta mudança significou o reconhecimento da diversidade e heterogeneidade do território europeu, e resultou na inclusão das áreas rurais nas políticas sectoriais. Todavia, a agricultura continuaria a beneficiar de uma posição expressiva na regulação e nos processos de diferenciação das áreas rurais da UE. Os espaços rurais europeus

passam a ser distinguidos em função da sua maior ou menor capacidade produtiva. Vive-se um duplo movimento: em determinadas regiões, observa-se o estiolamento da agricultura enquanto atividade económica orientada para o mercado, e a aposta na diversificação da base económica das áreas rurais; noutras, verifica-se a afirmação da agricultura enquanto atividade económica competitiva e dominante. A evolução das áreas rurais parece residir, assim, na dissociação do rural em relação ao agrícola, e na assunção das suas multifuncionalidade e pluriatividade próprias.

Em finais dos anos 90, as reformas da *Agenda 2000* redundaram numa reorganização da PAC que consolidou a estrutura dual sobre que assentava o território europeu: regiões rurais cuja função principal é a produção agrícola, e regiões rurais cuja função dominante é a de reserva de qualificação ambiental. Sob a égide do princípio da multifuncionalidade, passaram a colocar-se com maior acuidade as ligações entre o ambiente, a agricultura e o desenvolvimento das áreas rurais.

Nesta perspetiva, o processo de agro-ambientalização da agricultura europeia, a partir dos anos 1990, é tributário da dualidade inerente aos territórios rurais e à agricultura da UE. A agricultura continua a modelar o espaço rural europeu, reconfigurada, agora, na sua relação com o ambiente, e a política agroambiental surge, justamente, para dar resposta aos problemas da intensificação e do abandono agrícolas, os quais assumem diferentes intensidades, conforme as regiões sob análise.

No seguimento das sucessivas reformas da PAC, conclui-se que o futuro da maioria das áreas rurais de Portugal assenta na sua função de reserva ambiental. A agricultura continua a ser importante, mas essencialmente orientada para manutenção das paisagens tradicionais, em que o papel reservado aos agricultores é, em emulação dos agricultores europeus, o de guardiães ou jardineiros da natureza (Figueiredo, 2008).

Em Portugal, as primeiras medidas legislativas de conservação da natureza emergem nos anos 70, com a Lei n.º 9/70 de 19 de Junho e com a criação do PNPG. É, no entanto, com a adesão de Portugal à UE que se dá um aprofundamento desta política, não só devido ao facto de a maioria das medidas introduzidas no domínio da conservação da natureza resultarem da transposição de diretivas comunitárias para o direito interno português, mas também como resultado do estabelecimento, no início dos anos 2000, da rede *Natura 2000*, que contribuiu para uma abordagem mais sistemática à conservação da natureza em território nacional (Costa *et al.*, 2007).

Da análise ressalta que, apesar de Portugal estar entre os países com, simultaneamente, maior proporção do seu território abrangido pela rede *Natura 2000*, maior proporção de SAU quer em rede *Natura* quer em sistemas agrícolas de alto valor natural, bem

como maior proporção de habitats agrícolas protegidos ao abrigo da Diretiva “Habitats”, a estratégia política nacional tem-se escorado em medidas relacionadas com o aumento da competitividade da agricultura.

Isto acontece porque a multifuncionalidade das áreas rurais portuguesas não se concretizou plenamente.

Apesar de a regressão da agricultura enquanto atividade principal, e o crescimento do plurirrendimento e da pluriatividade agrícolas, terem alterado o funcionamento económico das áreas rurais portuguesas, a redefinição «compulsiva» do espaço rural português está ainda associada em excesso à modernização e ao aumento da produção e produtividade agrícolas. Igualmente a integração do ambiente, na sua componente de conservação da natureza, nos programas de desenvolvimento rural em Portugal, está praticamente confinada aos compromissos assumidos pelo país no âmbito das políticas de desenvolvimento rural e de ambiente da UE, não sendo assumida como estratégia de desenvolvimento para as áreas rurais.

Não se pode, pois, falar de políticas de desenvolvimento rural assentes na natureza como marca de qualidade e de dinamização das áreas rurais, quando esta opção recai consistentemente em instrumentos e medidas de âmbito sectorial. Em Portugal, e à semelhança de outros países da Europa do Sul, verifica-se uma presença mais frágil das atividades não agrícolas e uma agricultura mais presente, que conforma um rural em acentuada mudança, mas ainda inibido por algumas das suas heranças tradicionais (Baptista, 2001).

Neste sentido, os argumentos que fundam esta investigação resumem-se a duas ideias essenciais, porventura pouco surpreendentes, mas analiticamente bem fundadas. O ambiente não é considerado uma vantagem comparativa nas estratégias e medidas de desenvolvimento delineadas para as áreas rurais classificadas. Paralelamente, o desenvolvimento das áreas rurais, através da sua qualificação ambiental, não considera, de modo linear, realidades homogéneas. Os espaços rurais protegidos não são todos idênticos, devido às suas configurações espaciais internas, sendo possível identificar diferenças significativas entre estas áreas, que não são tidas em consideração na transposição, conceção e execução dos instrumentos de programação agroambiental de diretiva comunitária.

É, todavia, possível encontrar, nestes processos, estratégias de política que legitimam modelos de desenvolvimento integrados para as áreas rurais, como é o caso da aplicada em Castro Verde. A medida agroambiental traçada para Castro Verde assenta no novo paradigma de desenvolvimento rural, substitutivo do paradigma de modernização agrícola. A competitividade das áreas rurais assenta na valorização dos recursos locais, nomeadamente na

manutenção dos sistemas agrícolas de alto valor natural e na conservação da avifauna estepária. Neste âmbito, a ITI constitui uma medida de desenvolvimento que se pode considerar multifuncional, ambiental e territorial. Trata-se de uma medida de desenvolvimento rural sustentável na medida em que compatibiliza o desenvolvimento económico agrícola com a conservação da natureza (sustentabilidade ambiental), exibe uma eficiência económica que excede o setor primário (sustentabilidade económica), e parte de uma conceção delineada pelos agentes locais, através da sua Associação de Agricultores (num exemplo de sustentabilidade social).

Embora tenha sido suscitado de «baixo para cima», o projeto de Castro Verde envolve todos os níveis de governo (UE, Portugal, Direção Regional de Agricultura e ELA), agentes locais públicos e privados (Câmara Municipal e AACB), e uma ONG de ambiente (LPN). Trata-se de um processo instituído através das relações globais que se definiram entre agricultura e sociedade; de relações que se instituíram entre agricultura e conservação da natureza; e de laços estabelecidos entre os diferentes agentes envolvidos e a política de desenvolvimento rural.

A ITI de Castro Verde constitui um exemplo virtuoso de governança territorial rural, assente na promoção de um sistema de coordenação *bottom-up/topdown*, de um processo integrado de cooperação vertical (entre órgãos de governo supranacionais, nacionais, regionais e locais), cooperação horizontal (através do envolvimento de atores do setor privado), e cooperação sectorial (Agricultura e Conservação da Natureza).

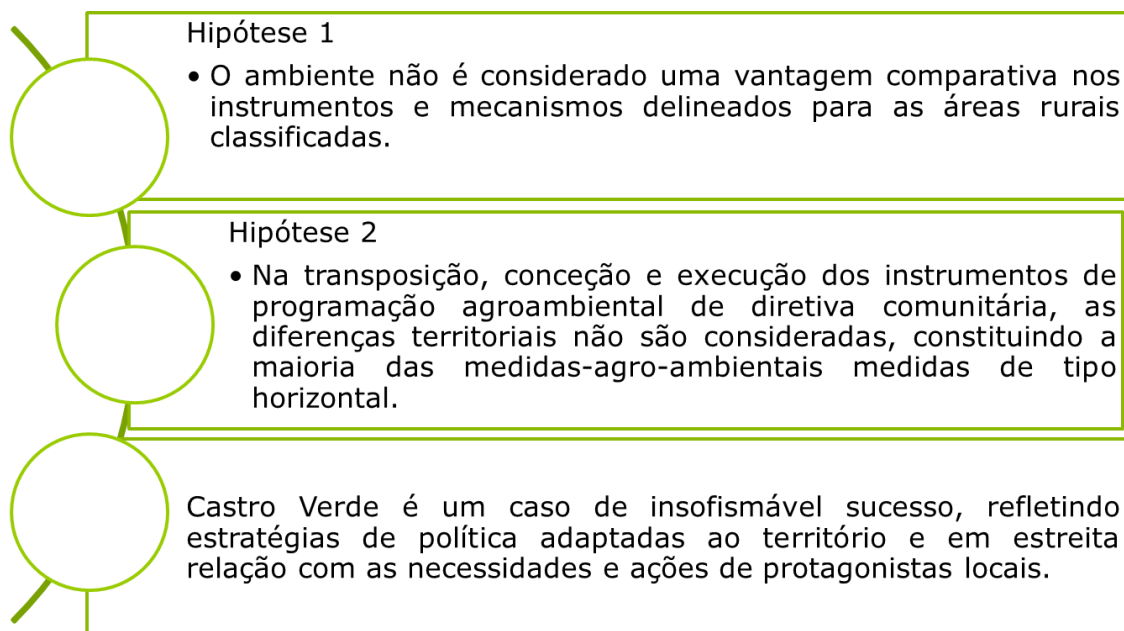
Em Portugal, e no que concerne a política agrícola e rural, a ação do Estado caracteriza-se, de modo não singular, por ser centralista em excesso. A responsabilidade pelo desenho e administração dos instrumentos de política é competência do Ministério da Agricultura. Esta estrutura hierárquica administrativa que concentra os poderes no centro tem implicações na aplicação da política agroambiental, pois permite pouca flexibilidade ou adaptação de medidas específicas às circunstâncias locais (Eden e Vieira, 2000).

Castro Verde apresenta-se, claramente, como um caso bem-sucedido na aplicação das medidas agroambientais em Portugal, contrariando essa tendência: «*In the management of the Castro Verde Zonal Plan, Sustainability (and its contribution to sustainable rural development) is being practised, constructed and reconstructed in such a way that agency matters and is taken into account. The praxis underlying the Zonal Plan's construction and management contrasts with the rhetoric underlying the national sustainability mainstream approach, which is based on centralized knowledge systems and ignores both the specificity of space and the centrality of agency*» (Rodrigo e Veiga, 2009: 217-218).

A adoção de modelos de desenvolvimento territorializados implica que o desenvolvimento das regiões depende do seu capital territorial, da sua diversidade, entendida como potencialidade de desenvolvimento, e da sua capacidade de encontrar soluções adaptadas ao território, que conjuguem abordagens de decisão participada. A ITI demonstra que as estratégias de desenvolvimento territorial de base local, assentes na conservação da natureza e biodiversidade poderão servir os objetivos de desenvolvimento das áreas rurais, quando adaptadas aos territórios.

Em suma, nas estratégias de desenvolvimento rural de tipo agroambiental o ambiente não é considerado uma vantagem comparativa nos instrumentos e mecanismos delineados para as áreas rurais, sendo a prioridade orçamental e a alocação de recursos orientadas para a produção agrícola. De modo análogo, na transposição, conceção e execução dos instrumentos de programação agroambiental de diretiva comunitária, as diferenças territoriais não são tidas em consideração, constituindo a maioria das medidas-agro-ambientais medidas de tipo horizontal. Castro Verde contraria esta tendência, com insofismável sucesso, refletindo estratégias de política, pensadas e delineadas de «baixo para cima», adaptadas ao território, e em estreita relação com as necessidades e ações de protagonismos locais.

Figura 51 – Síntese dos resultados



Ao longo da presente investigação, o trabalho desenvolvido procurou contribuir para o alargamento do debate sobre o papel que a dimensão ambiental, na sua componente de conservação da natureza, pode assumir nas políticas de desenvolvimento rural, mais especificamente, no que se reporta ao processo de agro-ambientalização da agricultura portuguesa. Seria, decerto, interessante levar este contributo mais além. O papel-chave que certos atores sociais podem desempenhar na criação, no desenvolvimento e na gestão das áreas rurais, leva-nos a considerar que o debate terá que incidir sobre o papel que a governança rural pode assumir nas várias políticas e medidas de renovação e reconversão das áreas rurais, nomeadamente, no que respeita à sua multifuncionalidade. Outra vertente sugestiva seria analisar, em profundidade, os impactos sociais, económicos e ambientais das medidas agroambientais de aplicação territorial. Neste âmbito, faria sentido retomar o estudo de caso de Castro Verde, e desenvolver o trabalho iniciado. As circunstâncias históricas do projeto e o envolvimento dos diferentes atores fazem da experiência de Castro Verde um território fértil na investigação do desenvolvimento rural sustentável.

Bibliografia

1. Fontes Bibliográficas

Absher, J., Mann C. (2010). An emerging paradigm for managing protected areas with examples from Europe and the United States. *International Journal of Sociology*, 40(3), 86-103.

Adams, A.B. (Ed.) (1962). *First World Conference on National Parks*. Washington: U.S. Government Printing Office.

AGRO.GES Sociedade de Estudos e Projectos (2009). *Estudo de avaliação (ex-post) do Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental: RURIS*. Cascais: AGRO.GES.

Alcazar, R. (2012). As quatro estações das estepes cerealíferas. *Liberne*, 89, 9-15.

Alcazar, R., Barosa, L. (2012). *Plano de Conservação Pós-LIFE. Projeto LIFE Estepárias "Conservação da Abetarda (Otis tarda), Sisão (Tetrax tetrax) e Peneireiro-das torres (Falco naumanni) nas estepes cerealíferas do Baixo Alentejo (LIFE07/NAT/P/654) "*. Castro Verde: Liga para a Protecção da Natureza.

Almedina (2008). *Áreas Protegidas* (Coleção Ambiente, 2). Coimbra: Edições Almedina.

Almeida, J.F., Amaral, J.F., Borrego, A., Capucha, L., Ferrão, J. (1994). *Regiões periféricas: que desenvolvimento? Uma experiência no concelho de Almeida*. Lisboa: CIES/ISCTE.

Alves, T. (2005). *Serviços e desenvolvimento: que oportunidades para as áreas rurais? (Comunicações)*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos.

Amaro, R.R. (1990). O puzzle territorial dos anos 90 – Uma territorialidade flexível (uma nova base para as relações entre as nações e regiões). *Vértice*, 33, 39-48.

Amaro, R.R. (1991). Lógicas de espacialização da economia portuguesa. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 10, 161-182.

Amaro, R.R. (1992). Iniciativas de desenvolvimento local: caracterização de alguns exemplos. Lisboa: ISCTE.

Amaro, R.R. (2003). Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. *Cadernos de Estudos Africanos*, 4, 35-70.

Arnalte, E., Baptista, F.O., Lourenço, F., Muñoz Zamora, C., Rodrigo, I. (1998). *El desarrollo rural: políticas aplicadas, situación actual del debate y perspectivas del futuro a nível europeo*. Parlamento Europeu, Serie Agricultura, Montes y Desarrollo Rural, AGRI - 106, Documento de trabajo.

Augusto Mateus & Associados (2015). *25 anos de Fundos Estruturais: olhares sobre a evolução da sociedade, da economia e das instituições em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

- Avillez, F. (2015). *A agricultura portuguesa*. Lisboa : Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Bandarra, N.J. (2001). L'agro-environnement dans les Plans de Développement Rural (2000-2006). *Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne*, 449, 405-414.
- Baptista, F.O. (1994). A agricultura e a questão da terra – do Estado Novo à Comunidade Europeia. *Análise Social*, 29 (128), 907-921.
- Baptista, F.O. (1995). Agriculture, rural society and the land question in Portugal. *Sociologia Ruralis*, 35 (3-4), 309-321.
- Baptista, F.O. (2001). *Agriculturas e territórios*. Oeiras: Celta Editora.
- Baptista, F.O. (2006). O rural depois da agricultura. In M.L. Fonseca (Coord.), *Desenvolvimento e território – Espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer: homenagem à Professora Doutora Carminda Cavaco*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, pp.85-105.
- Barbosa de Melo, J.P. (2009). A problemática e as políticas de desenvolvimento local. In J.S. Costa e P. Nijkamp (Coord.), *Compêndio de Economia Regional* (vol. I: teoria, temáticas e políticas). Lisboa: Principia Editora Lda., pp.499-517.
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* - Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf (Acedido em 4 de Dezembro de 2011).
- Barros, A. (1990). A Sociologia Rural perante a problemática do espaço. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 8, 43-53.
- Barros, V.C. (2003). *Desenvolvimento rural: intervenção pública, 1996-2002*. Lisboa: Terramar.
- Batista, P., Figueiredo, E. (2010). *Caminhos possíveis do Rural em Portugal: as prioridades do novo Programa de Desenvolvimento Rural*. Comunicação apresentada no 4.º Congresso de Estudos Rurais, Universidade de Aveiro, Aveiro, 4-6 de Fevereiro.
- Begg, I. (2010). Cohesion or confusion: a policy searching for objectives. *European Integration*, 32(1), 77-96.
- Beijen, B.A. (2009). The implementation of area protection provisions from European environmental directives in the Member States. *Utrecht Law Review*, 5(1), 101-116.
- Bengs, C., Schmidt-Tomé, K. (Eds.) (2005), *Urban-rural relations in Europe – ESPON Project 1.1.2 Final Report*. Helsinki: Centre for Urban and Regional Studies – Helsinki University of Technology.
- Benko, G., Lipietz, A. (Orgs.) (1994). *As regiões ganhadoras – Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia económica*. Oeiras: Celta Editora.

Bennett, G. (2002). *Guidelines on the application of existing international instruments in developing the Pan-European Ecological Network*. Strasbourg: Council of Europe.

Beopoulos, N., Damianakos, S. (1997). Le cache-cache entre la modernité et la tradition. In M. Jollivet (Dir.), *Vers un rural postindustriel. Rural et environnement dans huit pays européens*. Paris: L'Harmattan, pp. 175-231.

BirdLife International (2016a). *Country profile: Portugal*. Disponível em <http://www.birdlife.org/datazone/country/portugal> (Acedido em 11 Janeiro de 2016).

BirdLife International (2016b). *Important Bird and Biodiversity Area factsheet: Castro Verde plains*. Disponível em <http://www.birdlife.org> (Acedido em 11 Janeiro de 2016).

Bischoff N.T., Jongman, R.H.G. (1993). *Development of rural areas in Europe: the claim for nature*. The Hague: Netherlands Scientific Council for Government Policy.

Bishop, K., Dudley, N., Phillips, A., Stolton, S. (Eds.) (2004). *Speaking a common language. The uses and performance of the IUCN System of Management Categories for protected areas*. Cardiff: Cardiff University, Gland: IUCN & Cambridge: UNEP-WCMC.

Böhme, K. (1999). A northern view on the ESDP. *North*, 9(4/5), 31-34.

Böhme, K. (2009). *ESPON Typology Compilation. Interim Report*. Disponível em http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ScientificPlatform/typologycompilation.html (Acedido em 5 Fevereiro de 2012).

Böhme, K., Schön, P. (2006). From Leipzig to Leipzig. Territorial research delivers evidence for the new territorial agenda of the European Union. *disP – The Planning Review*, 42 (165), 61-70.

Boosten, A. (2007). Herstelplan naardermeer succesvol. *De Levende Natuur*, 108(4), 164-169.

Borrini-Feyerabend, G. (2003). Governance of protected areas – innovation in the air. *Policy Matters*, 12, 92-101.

Borrini-Feyerabend, G. (2004). Governance of protected areas, participation and equity. In Secretariat of the Convention on Biological Diversity (Ed.), *Biodiversity issues for consideration in the planning, establishment and management of protected sites and networks*. CBD Technical Series, n.º 15. Montreal: SCBD, pp.100-105.

Borrini-Feyerabend, G., Johnston, J., Pansky, D. (2006). Governance of protected areas. In M. Lockwood, G. L. Worboys, A. Kothari (Eds.), *Managing protected areas. A global guide*. London: Earthscan, pp.116-145.

Branco, L. (1990). O sistema nacional de áreas protegidas – Uma abordagem legal. *Correio da Natureza*, 6-7, 16-19.

Brockman, C.F., Curry-Lindahl, K. (1962). Problems of nomenclature: the need for definitions. In A.B. Adams (Ed.), *First World Conference on National Parks*. Washington: U.S. Government Printing Office, pp.366-367.

- Bromley, P. (1997). *Nature conservation in Europe. Policy and practice*. London: E&FN Spon.
- Buller, H. (2000a). Regulation 2078: patterns of implementation. In H. Buller, G.A. Wilson, A. Höll (Eds.), *Agri-environmental policy in the European Union – Perspectives on Europe*. Aldershot: Ashgate, pp. 219-253.
- Buller, H. (2000b). The Agri-environmental measures (2078/92). In F. Brouwer, P. Lowe (Eds.), *CAP regimes and the European countryside: prospects for integration between agricultural, regional and environmental policies*. Wallingford: CABI Publishing, pp. 199-219.
- Buller, H., Wilson, G.A., Höll, A. (2000). Introduction: the emergence of Regulation 2078. In H. Buller, G.A. Wilson, A. Höll (Eds.), *Agri-environmental policy in the European Union – Perspectives on Europe*. Aldershot: Ashgate, pp. 1-8.
- Burrell, A. (2009). The CAP: looking back, looking ahead. *European Integration*, 31(3), 271-289.
- Buttel, F.H. (1992). Environmentalization: origins, processes, and implications for rural social change. *Rural Sociology*, 57 (1), 1-27.
- Capucha, L. (1996). Fazer render o belo: questões à volta do turismo e do desenvolvimento em zonas rurais recuadas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 21, 29-46.
- Carmo, R. M. (2008). Da escala ao território: para uma reflexão crítica do policentrismo. *Análise Social*, 43 (189), 775-793.
- Carneiro, I.F. (2004). *O desenvolvimento rural em Portugal: dos discursos à prática*. Comunicação apresentada no 2.º Congresso de Estudos Rurais, Universidade dos Açores, Angra do Heroísmo, 29 de Setembro-3 de Outubro.
- Cavaco, C. (1993). O mundo rural em Portugal. In Ministério do Planeamento e da Administração do Território e Ministério da Agricultura (Eds.), *O programa de desenvolvimento regional e o mundo rural*. Lisboa: Ministério do Planeamento e da Administração do Território e Ministério da Agricultura, pp. 91-109.
- Cavaco, C. (1999). Mundo rural português: desafios e futuros? In C. Cavaco (Coord.), *Desenvolvimento Rural. Desafio e utopia*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, pp. 135-148.
- Centro de Estudos e Formação Avançada da Universidade de Évora (CEFAG), ERENA – Ordenamento e Gestão de Recursos Naturais, Lda., Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (CIDEDEC) (2003). *RURIS – Estudo de avaliação intercalar do Plano de Desenvolvimento Rural do Continente*. Évora: CEFAG, ERENA e CIDEDEC.
- Chamboredon (1985). La “Naturalisation” de la Campagne: une autre manière de cultiver les “simples”? In A. Cadoret (Ed.), *Protection de la nature: histoire et idéologie. De la nature à l’environnement*. Paris: L’Harmattan, pp.138-151.
- Chape, S., Blyth, S., Fish, L., Fox, P., Spalding, M. (Compilers) (2003). *2003 United Nations List of Protected Areas*. Gland: IUCN & Cambridge: UNEP-WCMC.

Chape, S., Harrison, J., Spalding, M., Lysenko, I. (2005). Measuring the extent and effectiveness of protected areas as an indicator for meeting global diversity targets. *Philosophical Transactions of the Royal Society Biological Sciences*, 360, 443-455.

Chape, S., Spalding, M., Jenkins, M. (Eds.) (2008). *The world's protected areas. Status, values and prospects in the 21st century*. Cambridge: UNEP-WCMC.

Chatelier, V., Guyomard, H. (2012). The legislative proposals of the CAP reform (October 2011): first analysis. In INRA Sciences Sociales, n.º 6. Paris: INRA Department of Social Sciences, Agriculture and Food, Rural Development and Environment. Disponível em <http://purl.umn.edu/150479> (Acedido em 1 de Setembro de 2014).

Clemente, S. (2005). *Áreas protegidas: reconversão do espaço rural?* Dissertação de mestrado em Demografia e Sociologia da População. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, Portugal.

Clocke, P., Marsden, T., Mooney, P. (Eds.) (2006). *Handbook of rural Studies*. London: Sage Publications.

Clout, H. (1984). *A rural policy for the EEC?* London: Methuen&Co. Ltd.

Comissão das Comunidades Europeias (1987). *Realizar o Acto Único – Uma nova fronteira para a Europa*. Comunicação da Comissão. COM (87) 100 Final de 23 de Fevereiro de 1987.

Comissão das Comunidades Europeias (1988). *O futuro do mundo rural*. Boletim das Comunidades Europeias, Suplemento 4/88. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão das Comunidades Europeias (1990a). *Europa 2000: perspectivas para o desenvolvimento do território da Comunidade – Uma abordagem preliminar*. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. COM (90) 544 Final de 27 de Novembro de 1990.

Comissão das Comunidades Europeias (1990b). *Quadro Comunitário de Apoio 1989-1993 para o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (objectivo n.º 1) Portugal*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão das Comunidades Europeias (1992a). *Do Acto Único ao pós-Maastricht – Os meios para realizar as nossas ambições*. COM (92) 2000 de 11 de Fevereiro de 1992.

Comissão das Comunidades Europeias (1992b). *Europa 2000. Perspectivas para o desenvolvimento do território da Comunidade*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão das Comunidade Europeias (1992c). *Proposta de Decisão do Conselho respeitante à assinatura de uma Convenção relativa à Conservação da Diversidade Biológica*. COM (92) 186 Final de 26 de Maio de 1992.

Comissão das Comunidades Europeias (1993). *Livro Verde sobre o futuro das iniciativas comunitárias no âmbito dos fundos estruturais*. Comunicação da Comissão. COM (92) 282 Final de 16 de Junho de 1993.

Comissão das Comunidades Europeias (1994a). *Europa 2000+ - Cooperação para o Ordenamento do Território*. COM (94) 354 Final, s/d.

Comissão Europeia (1994b). *Quadro Comunitário de Apoio (1994-1999) para o desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (objectivo n.º 1) – Portugal*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (1994c). *Relatório intercalar sobre a aplicação do Programa da Comunidade Europeia de Política e Acção em Matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*. COM (94) 453 Final de 30 de Novembro de 1994.

Comissão Europeia (1995). *Europa 2000+. Cooperação para o ordenamento do território europeu*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (1996a). *Legislação comunitária no domínio do ambiente* (vol. 1 – Política Geral). Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (1996b). *Legislação comunitária no domínio do ambiente* (vol. 4 – Natureza). Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (1997a). *Agenda 2000 – Para uma União reforçada e alargada*. Boletim da União Europeia, Suplemento 5/97. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (1997b). *Conciliar o ambiente e o desenvolvimento económico na Europa* (Programa de informação para o cidadão europeu). Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (1998a). *A União Europeia e o ambiente*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (1998b). *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma estratégia da Comunidade Europeia em matéria de diversidade biológica*. COM (1998) 42 Final de 4 de Fevereiro de 1998.

Comissão Europeia (1998c). *Parceria para a integração - uma estratégia para integrar o ambiente nas políticas da União Europeia*. Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu. COM (1998) 333 Final de 27 de Maio de 1998.

Comissão Europeia (1999). *EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário. Para um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da UE*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (2000). *Reforma da PAC: desenvolvimento rural*. Bruxelas: Direcção-Geral da Agricultura.

Comissão Europeia (2001a). *Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável*. Comunicação da Comissão (Proposta da Comissão ao Conselho Europeu de Gotemburgo). COM (2001) 264 Final de 15 de Maio de 2001.

Comissão Europeia (2001b). *Governança Europeia – Um Livro Branco*. COM (2001) 428 Final de 25 de Julho de 2001.

Comissão Europeia (2001c). *Planos de acção em matéria de biodiversidade nos domínios da conservação dos recursos naturais, da agricultura, das pescas e da cooperação económica e para o desenvolvimento*. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. COM (2001) 162 de 27 de Março de 2001.

Comissão Europeia (2001d). *Unidade da Europa, solidariedade dos povos, diversidade dos territórios — Segundo relatório sobre a coesão económica e social*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (2002). *Revisão intercalar da Política Agrícola Comum*. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. COM (2002) 394 de 10 de Julho de 2002.

Comissão Europeia (2003a). *Para uma Estratégia Temática sobre a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais*. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. COM (2003) 572 de 1 de Outubro de 2003.

Comissão Europeia (2003b). *Uma perspectiva política de longo prazo para uma agricultura sustentável*. COM (2003) 23 Final de 21 de Janeiro de 2003.

Comissão Europeia (2004a). *Concretizar Lisboa – Reformas para a União alargada*. Relatório da Comissão para o Conselho Europeu da Primavera. COM (2004) 29 Final de 20 de Fevereiro de 2004.

Comissão Europeia (2004b). *Financiamento da rede Natura 2000*. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. COM (2004) 431 Final de 15 de Julho de 2004.

Comissão Europeia (2004c). *Uma nova parceria para a coesão. Convergência, competitividade, cooperação — Terceiro relatório sobre a coesão económica e social*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (2005a). *Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos*. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM (2005) 666 Final de 21 de Dezembro de 2005.

Comissão Europeia (2005b). *Estratégia Temática para a Protecção e Conservação do Meio Marinho*. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. COM (2005) 504 Final de 24 de Outubro de 2005.

Comissão Europeia (2005a). *Estratégia Temática sobre a Poluição Atmosférica*. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. COM (2005) 446 Final de 21 de Setembro de 2005.

Comissão Europeia (2005d). *Estratégia Temática sobre a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais*. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.COM (2005) 670 Final de 21 de Dezembro de 2005.

Comissão Europeia (2005e). *Estratégia Temática sobre Ambiente Urbano*. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. COM (2005) 718 Final de 11 de Janeiro de 2006.

Comissão Europeia (2006a). *Estratégia Temática de Protecção do Solo*. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM (2006) 231 Final de 22 de Setembro de 2006.

Comissão Europeia (2006b). *Estratégia Temática para uma Utilização Sustentável dos Pesticidas*. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.COM (2006) 372 Final de 12 de Julho de 2006.

Comissão Europeia (2006c). *Financiamento da Natura 2000. Manual de referência*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (2006d). *Política de Desenvolvimento Rural da UE 2007-2013*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (2006e). *Travar a perda de biodiversidade até 2010 e mais além. Preservar os serviços ecossistémicos para o bem-estar humano*. Comunicação da Comissão. COM (2006) 216 de 22 de Maio de 2006.

Comissão Europeia (2006f). *Um ambiente de qualidade. O contributo da UE*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (2007a). *Política de Coesão 2007-2013 – Comentários e textos oficiais*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (2007b). *Preparar o “exame de saúde” da reforma da PAC*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. COM (2007) 722 Final de 20 de Novembro de 2007.

Comissão Europeia (2007c). *Regiões em crescimento, Europa em crescimento — Quarto relatório sobre a coesão económica e social*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia (2008). *Livro Verde sobre a Coesão Territorial europeia – Tirar partido da diversidade territorial*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM (2008) 616 Final de 6 de Outubro de 2008.

Comissão Europeia (2009). *A Política Agrícola Comum explicada*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

Comissão Europeia (2010a). *A PAC no horizonte 2020: responder aos desafios do futuro em matéria de alimentação, recursos naturais e territoriais*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM (2010) 672 Final de 18 de Novembro de 2010.

Comissão Europeia (2010b). *Avaliação de 2010 da implementação do Plano de Acção da UE sobre Biodiversidade*. Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. COM (2010) 548 Final de 8 de Outubro de 2010.

Comissão Europeia (2010c). *Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Comunicação da Comissão. COM (2010) 2020 Final de 3 de Março de 2010.

Comissão Europeia (2010d). *Investir no futuro da Europa — Quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

Comissão Europeia (2010e). *Natura 2000 na Região Atlântica*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia

Comissão Europeia (2010f). *Opções para uma visão e um objectivo pós-2010 da UE em matéria de biodiversidade*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM (2010) 4 Final de 19 de Janeiro de 2010.

Comissão Europeia (2010g). *Reapreciação do orçamento da UE*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e aos Parlamentos Nacionais. COM (2010) 700 Final de 19 de Outubro de 2010.

Comissão Europeia (2011). *Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM (2011) 244 Final de 3 de Maio de 2011.

Comissão Europeia (2012a). *A Diretiva Habitats — Celebrar 20 anos de proteção da biodiversidade na Europa*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

Comissão Europeia (2012b). *A Política Agrícola Comum – A história continua*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

Comissão Europeia (2013). *Infraestrutura Verde — Valorizar o Capital Natural da Europa*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM (2013) 249 Final de 6 de Maio de 2013.

Comissão Europeia (2014). *Investimento no crescimento e no emprego. Promover o desenvolvimento e a boa governação nas regiões e cidades da UE — Sexto relatório sobre a coesão económica, social e territorial*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

Commission of the European Communities (1979). *Protected areas in the European Community. An approach to a common classification*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Commission of the European Communities (1985). *Perspectives for the Common Agricultural Policy*. Communication of the Commission to the Council and the Parliament. COM (85) 333 Final, 15 July 1985.

Commission of the European Communities (1988). *Environment and agriculture*. Commission Communication. COM (88) 338 Final, 8 June 1988.

Commission of the European Communities (1991a). *CORINE biotopes – The design, compilation and use of an inventory of sites of major importance for nature conservation in the European Community*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Commission of the European Communities (1991b). *The development and future of the CAP. Reflections paper of the Commission*. Communication of the Commission to the Council. COM (91) 100, 1st February 1991.

Commission of the European Communities (1991c). *The development and future of the CAP. Follow-up to the reflections paper (COM (91)100 of 1 February 1991) – Proposals of the Commission*. Communication of the Commission to the Council and to the European Parliament. COM (91) 258, 11 July 1991.

Commission of the European Communities (1995). *Study on alternative strategies for the development of relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with a view to future accession of these countries (Agricultural Strategy Paper)*. CSE (95) 607 12th December 1995.

Conan, M. (1985). Découverte et invention du Yellowstone. Esquisse de l'histoire de la création d'une culture visuelle aux États-Unis au XIXe siècle. In A. Cadoret (Ed.), *Protection de la nature: histoire et idéologie. De la nature à l'environnement*. Paris: L'Harmattan, pp.175-192.

Conselho da União Europeia (2006). *Reapreciação da Estratégia da UE para o Desenvolvimento Sustentável (EDS) – nova estratégia*. Bruxelas, 26 de Junho de 2006.

Conwentz, H. (1914). On national and international protection of nature. *The Journal of Ecology*, 2(2), 109-122.

Copus, A.K. (2010). *A review of planned and actual rural development expenditure in the EU 2007-2013*. Deliverables D4.1, 4.2, 5.1 and 5.2 for RuDI (Assessing the impact of rural development policies). Stockholm: Nordregio.

Copus, A.K. (2014). The new rural economy and macro-scale patterns. In A.K. Copus, P. Lima (Eds.), *Territorial Cohesion in Europe: the relational turn in rural development*. Oxford: Routledge, pp. 11-34.

Copus, A.K., et al. (2011). *EDORA (European Development Opportunities for Rural Areas) – ESPON Project 2013/1/2 Final Report Project*. Disponível em http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/edora.html (Acedido em 2 de Junho de 2014).

Copus, A.K., Noguera, J. (2010). *The EDORA Typology, EDORA (European Development Opportunities for Rural Areas) Working Paper 24, – ESPON Project 2013/1/2*

http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/edora.html (Acedido em 2 de Junho de 2014).

Copus, A.K., Lima, P. (2014). Introduction: from rural development to rural territorial cohesion. In A.K. Copus, P. Lima (Eds.), *Territorial Cohesion in Europe: the relational turn in rural development*. Oxford: Routledge, pp. 3-10.

Copus, A.K., van Well, L. (2014). Comparing the perspectives and rationales of EU Rural Development and Cohesion Policy. In A.K. Copus, P. Lima (Eds.), *Territorial Cohesion in Europe: the relational turn in rural development*. Oxford: Routledge, pp. 52-78.

Cordovil, F. (2012). *A nova agenda do desenvolvimento rural: perspectivas e incertezas*. Conferência apresentada no ciclo de debates Políticas Públicas & Territórios 2014-2020, Instituto de Ciências Sociais, Lisboa, 29 de Maio.

Cordovil, F., Dimas, B., Alves, R., Baptista, D. (2004). *A política agrícola e rural comum e a União Europeia – Factos e políticas, futuro e opções*. São João do Estoril: Principia Editora Lda.

Costa, J.C., Monteiro-Henriques, T., Neto, C., Arsénio, P., Aguiar, C. (2007). The application of the Habitats Directive in Portugal. *Fitosociologia*, 44 (2), 23-28.

Costa, J.S., Nijkamp, P. (Coord.) (2009). *Compêndio de Economia Regional* (vol. I: teoria, temáticas e políticas). Lisboa: Principia Editora Lda.

Council of Europe (1984). *European nature conservation. Twenty years of activities*. Strasbourg: CoE.

Council of Europe (1998). Committee of Experts for the European Ecological Network. *Report concerning the map on nature conservation sites designated in application of international instruments at Pan-European level*. Strasbourg: CoE.

Council of Europe (2003). *3rd International Symposium of the Pan-European Ecological Network — Fragmentation of habitats and ecological corridors (Proceedings)*. Riga. October 2002. Strasbourg: Council of Europe.

Council of Europe (2010). Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats. Group of Experts on Protected Areas and Ecological Networks. *Calendar for the implementation of the Emerald Network of Areas of Special Conservation Interest*. Strasbourg: CoE.

Council of Europe (2012). Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats. Group of Experts on Protected Areas and Ecological Networks. *The Emerald Network: a network of Areas of Special Conservation Interest for Europe. Explanatory document and compilation of relevant texts*. Strasbourg: CoE.

Council of Europe (2014). Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats. Standing Committee. *List of Emerald sites (December 2014)*. Strasbourg: CoE.

Council of Europe (2015). Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats. Standing Committee. *Updated list of officially nominated candidate Emerald sites (December 2015)*. Strasbourg: CoE.

Covas, A. (1997). Ajustamento, diversificação e desenvolvimento rural. Lisboa: Direcção-Geral de Desenvolvimento Rural.

Covas, A. (1999). *As amenidades rurais: um contributo para o desenvolvimento de zonas desfavorecidas*. Lisboa: Direcção-Geral de Desenvolvimento Rural.

Covas, A. (2007). *Ruralidades (I) – Temas e problemas do mundo rural*. Faro: Edições da Universidade do Algarve.

Covas, A. (2008). *Ruralidades (III) – Temas e problemas da ruralidade pós-agrícola e pós-convencional*. Faro: Edições da Universidade do Algarve.

Cunha, A. (2004). *A Política Agrícola Comum na era da globalização*. Coimbra: Almedina.

Cunha, A. (2010). *Manual da disciplina Política Agrícola Comum*. Porto: Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa.

Dasman, R.F. (1973). *Classification and use of protected natural and cultural areas*. IUCN occasional paper, n.º 4. Morges: IUCN.

Davenport, L., Rao, M., (2002). The history of protection: paradoxes of the past and challenges for the future. In J. Terborgh, C.V. Schaik, M. Rao, L. Davenport (Eds.), *Making parks work: strategies for preserving tropical nature*. Washington: Island Press, pp. 30-52.

Dax, T. (2014). The evolution of European Rural Policy. In A.K. Copus, P. Lima (Eds.), *Territorial Cohesion in Europe: the relational turn in rural development*. Oxford: Routledge, pp. 35-52.

Dax, T., Hellegers, P. (2000). Policies for Less Favoured Areas. In F. Brouwer, P. Lowe (Eds.), *CAP regimes and the European countryside: prospects for integration between agricultural, regional and environmental policies*. Wallingford: CABI Publishing, pp. 179-197.

Dax, T., Kahila, P. (2011). Policy perspective – the evolution of EU Rural Policy. In A. Copus, L. Hörnström (Eds.), *The new rural Europe: towards Rural Cohesion Policy*. Stockholm: Nordregio, pp.87-106.

Dearden, P., Bennett, M., Johnston, J. (2005). Trends in global protected area governance, 1992-2002. *Environmental Management*, 36 (1), 89-100.

Deguignet, M., Juffe-Bignoli, D., Harrison, J., MacSharry, B., Burgess, N., Kingston, N. (2014). *2014 United Nations List of Protected Areas*. Cambridge: UNEP-WCMC.

Deléage, J.P. (1993). Histoire de l'écologie. Une science de l'homme et de la nature. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 48 (2), 410-411.

Delgado, A., Moreira, F. (2000). Bird assemblages of an Iberian cereal steppe. *Agriculture Ecosystems and Environment*, 78 (1), 65-76.

Dijkstra, L., Poelman, H. (2008) *Remote rural regions, how proximity to a city influences the performance of rural regions*, Regional Focus N.º 1/2008, DG Regio, European Commission, disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2008_01_rural.pdf (Acedido em 3 de Junho de 2014).

Dijkstra, L., Poelman, H. (2011) *Regional typologies: a compilation*, Regional Focus N.º1/2011, DG Regio, European Commission, disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2011_01_typologies.pdf (Acedido em 3 de Junho de 2014).

Dinis, A. (2006). Marketing and innovation: useful tools for competitiveness in rural and peripheral areas. *European Planning Studies*, 14 (1), 9-22.

Diniz, F., Gerry, C. (2009). A problemática do desenvolvimento rural. In J.S. Costa e P. Nijkamp (Coord.), *Compêndio de Economia Regional* (vol. I: teoria, temáticas e políticas). Lisboa: Principia Editora Lda., pp.519-553.

Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR) (s/d). *LEADER+ – Relatório final de execução (2008 e 2009)*. Lisboa: DGADR.

Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR) (2000). *Um olhar sobre o QCA II. Encerramento do período de programação 1994-1999*. Lisboa: DGDR.

Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR) (2002). *QCAII 1994-1999: Programa Operacional Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (Vertente FEDER) – Relatório final*. Lisboa: DGDR.

Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR) (2003). *QCAII 1994-1999: Programa Operacional Modernização do Tecido Económico – Relatório final*. Lisboa: DGDR.

Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR) (2010). *QCA III 2000-2006: Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural – Relatório final de execução*. Lisboa: DGDR.

Direcção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDR) (1997). *Desenvolvimento rural: novas realidades e perspectivas*. Lisboa: Direcção Geral de Desenvolvimento Rural.

Domingos, T., Oliveira das Neves, A., Marta-Pedroso, C. (Coord.) (2010). *Avaliação contínua do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (PRODER) – relatório final da avaliação intercalar*. Lisboa: Instituto Superior Técnico e Instituto de Estudos Sociais e Económicos & Bragança: Instituto Politécnico de Bragança.

Dudley, N. (Ed.) (2008). *Guidelines for applying Protected Area Management Categories*. Gland: IUCN.

Dujin, A., Maresca, B., Mordret, X., Picard, R. (2008). *La valeur économique et sociale des espaces protégés*. Paris: Crédoc.

Dwyer, J. et al. (2003). *Europe's rural futures – The nature of rural development II: rural development in an enlarging union*. Report for WWF Europe and the Land Use Policy Group of Great Britain. London: Institute for European Environmental Policy. Disponível em <http://www.ieep.eu/assets/135/ERFRevised.pdf> (Acedido a 6 de Julho de 2014).

Dwyer, J., Ward, N., Lowe, P., Baldock, D. (2007). European rural development under the Common Agricultural Policy's 'second pillar': institutional conservatism and innovation. *Regional Studies*, 41(7), 873-887.

Eagles, P.F.J., McCool, S.F., Haynes, C.D. (2002). Sustainable tourism in Protected Areas. Guidelines for planning and management. In A. Phillips (Series Ed.), *Best Practice Protected Area Guidelines Series*, n.º 8. Gland: IUCN & Cambridge: UNEP-WCMC & WTO.

Eden, P., Vieira, M. (2000). Portugal: agri-environmental policy and the maintenance of biodiversity-rich extensive farming systems. In H. Buller, G.A. Wilson, A. Höll (Eds.), *Agri-environmental policy in the European Union – Perspectives on Europe*. Aldershot: Ashgate, pp. 203-217.

Elliot, H. (Ed.) (1974). *Second World Conference on National Parks*. Morges: IUCN.

Eser, T. W. (2009). From disparities to diversity – Territorial cohesion in the European Union. In H. Kilper (Ed.), *New disparities in spatial development – German Annual of Spatial Research and Policy*. Erkner: Leibniz Institute for Regional Development and Structural Planning (IRS), pp.19-35.

Espada, J.M. (1991). *Plano de Desenvolvimento Rural Integrado de Trás-os-Montes*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.

EUROPARC Federation (2009). *Living parks – 100 years of national parks in Europe*. München: oeKom verlag.

European Commission (1998a). *Natura 2000 and people – A partnership*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (1998b). *State of Application of Regulation (EEC) n.º 2078/92: evaluation of Agri-Environmental Programmes*. DG VI Commission Working Document, VI/7655/98. Brussels.

European Commission (1999). *Ex-Post Evaluation of the Leader I Community Initiative 1989-1993*. Final report. Disponível em http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader1/index_en.htm (Acedido a 7 de Julho de 2014).

European Commission (2004). *Natura 2000 Newsletter*, 18. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (2005). *Agri-environment measures – Overview on general principles, types of measures, and application*. Directorate General for Agriculture and Rural Development, Unit G-4 - Evaluation of measures applied to agriculture, Studies. Brussels.

European Commission (2006). *Nature and biodiversity case. Ruling of the European Court of Justice*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (2008). Rural areas: current situation and future challenges – General background to the rural development conference. Disponível em http://ec.europa.eu/agriculture/events/cyprus2008/overview_en.pdf (Acedido em 7 de Novembro de 2011).

European Commission (2009). Why do we need a Common Agricultural Policy? – Discussion paper by DG Agriculture and Rural Development (December 2009). Disponível em http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why_en.pdf (Acedido em 7 de Novembro de 2011).

European Commission (2011a). *Investing in Natura 2000: for nature and people*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2011b). *The EU Biodiversity Strategy to 2020*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2013a). Overview of CAP reform 2014-2020. *Agricultural Policy Perspectives Brief*, n.º 5. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2013b). *Rural development in the European Union. Statistical and economic information. Report 2013*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2013c). *The economic benefits of the Natura 2000 network*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2013d). *The guide to multi-benefit Cohesion Policy investments in nature and Green Infrastructure*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2015). *Natura 2000 Newsletter*, 38. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2016). *Natura 2000 Newsletter*, 39. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Environment Agency (2004). *High nature value farmland: characteristics, trends and policy challenges*. EEA Report n.º 1/2004. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Environment Agency (2007). *Europe's environment. The fourth assessment*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Environment Agency (2009). *Distribution and targeting of the CAP budget from a biodiversity perspective*. EEA Technical Report n.º 12/2009. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Environment Agency (2010a). *10 messages for 2010 – Agricultural ecosystems*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Environment Agency (2010b). *10 messages for 2010 – Protected areas*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Environment Agency (2011). *Landscape fragmentation in Europe*. Joint EEA-FOEN report. EEA Report n.º 2/2011. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Environment Agency (2012). *Protected areas in Europe – an overview*. EEA Report n.º 5/2012. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Environment Agency (2015). *State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007-2012*. EEA Technical Report n.º 2/2015. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Evers, D. (2012). A Solution in search of a problem: a ‘Garbage Can’ approach to the politics of Territorial Cohesion. *Journal of Spatial Development*, Refereed article n.º 45, 1-24. Disponível em: <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed45.pdf>.

Faludi, A. (2006). From European spatial development to territorial cohesion. *Regional Studies*, 40(6), 667-678.

Faludi, A. (2007a). Making sense of the “Territorial Agenda of the European Union”. *European Journal of Spatial Development*, Refereed article n.º 25, 1-21. Disponível em: <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed25.pdf>.

Faludi, A. (2007b). Territorial Cohesion Policy and the European model of society. *European Planning Studies*, 15(44), 567-583.

Faludi A. (2009). A turning point in the development of the European spatial planning? The “Territorial Agenda of the European Union” and the “First Action Programme”. *Progress in Planning*, 71, 1-42.

Faludi, A. (2010). The process architecture of EU Territorial Cohesion Policy. *European Journal of Spatial Development*, Refereed article n.º 39, 1-18. Disponível em: <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed39.pdf>.

Faludi, A. (2013). Territory: an unknown quantity in debates on territorial cohesion. *European Journal of Spatial Development*, Refereed article n.º 51, 1-16. Disponível em: <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed51.pdf>.

Fariños-Dasi, J. (2007). *Governance of territorial and urban policies from EU to local Level – ESPON Project 2.3.2 Final Report*. Disponível em http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/Governance/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf (Acedido em 3 de Janeiro de 2013).

Farmer, A.M. (2012)(Ed.). *Manual of European Environmental Policy*. London: Routledge.

Fernández, A.M., Font, N., Koutalakis, C. (2010). Environmental governance in Southern Europe: the domestic filters of Europeanisation. *Environmental Politics*, 19(4), 557-577.

Ferranti, F., Turnhout, E., Beunen, R., Behagel, J.H. (2013). Shifting nature conservation approaches in Natura 2000 and the implications for the roles of stakeholders. *Journal of Environmental Planning and Management*, 1-16.

Ferrão, J. (2000). Relações entre mundo rural e mundo urbano: evolução histórica, situação actual e pistas para o futuro. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 33, 45-54.

Ferrão, J. (2003a). A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial? *Geolnova*, 7, 11-37.

Ferrão, J. (2003b). Dinâmicas territoriais e trajectórias de desenvolvimento, Portugal 1991-2001. *Revista de Estudos Demográficos*, 34, 17-25.

Ferrão, J. (2004). A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial? *EURE*, 29(89), 43-61.

Ferrão, J. (2010). Ordenamento do território: 25 anos de aprendizagem. *Europa: novas fronteiras*, 26-27, 77-84.

Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ferrão, J. (2015). Ambiente e território: para uma nova geração de políticas públicas com futuro. In V. Soromenho-Marques e P. T. Pereira (Coord.), *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal* (Vol. 2), pp. 328-336. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ferrão, J., Jensen-Butler, C. (1988). Existem “regiões periféricas” em Portugal? *Análise Social*, 24 (100), 355-373.

Ferrão, J., Ferreira, M. F., Lopes, R. (2004). Entrepreneurship and innovation in two contrasting Portuguese rural areas. In L. Labrianidis (Ed.), *The future of Europe's rural peripheries*. Aldershot: Ashgate, pp. 247-270.

Ferrão, J., Lopes, R. (2004). Understanding peripheral rural areas as contexts for economic development. In L. Labrianidis (Ed.), *The future of Europe's rural peripheries*. Aldershot: Ashgate, pp.31-61.

Ferreira, C.P. (2005). *Percepção ambiental na estação ecológica de Jureia-Itatins*. Dissertação de mestrado em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

Fidelis, T., Sumares, D. (2008). Nature conservation and urban development control in the Portuguese planning system: a new impetus against old praxis? *European Environment*, 18, 298-311.

Figueiredo, E. (1996). Verdes são os campos...O mundo rural como reserva de qualificação ambiental. *Actas da 5ª Conferência Nacional sobre a Qualidade do Ambiente* (vol. 1). Coimbra: Comissão de Coordenação da Região Centro, pp. 309-319.

- Figueiredo, E. (1999). Ambiente rural – A utopia dos urbanos? In C. Cavaco, (Coord.), *Desenvolvimento Rural, Desafio e Utopia*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, pp. 263-278.
- Figueiredo, E. (2003a). Entre o vivido e o desejado: o papel do ambiente na nova dicotomia rural/urbano. In J. Portela e J.C. Caldas (Orgs.), *Portugal Chão*. Oeiras: Celta Editora, pp. 149-166.
- Figueiredo, E. (2003b). *Um rural para viver, outro para visitar – O ambiente nas estratégias de desenvolvimento para as áreas rurais*. Tese de doutoramento em Sociologia, Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal.
- Figueiredo, E. (2008). Imagine there's no rural: the transformation of rural spaces into places of nature conservation in Portugal. *European Urban and Regional Studies*, 15 (2), 159-171.
- Figueiredo, E. (2011). Introdução: um rural cheio de futuros? In E. Figueiredo *et al.* (Org.), *O rural plural – olhar o presente, imaginar o futuro*. Castro Verde: 100Luz, pp. 13-46.
- Figueiredo, E., Soares da Silva, D. (2013). Da Modernização Agrícola ao Rural não Agrícola – o Rural no Discurso Governativo em Portugal (1985-2011). In M.L. Silva Carvalho, P.D.S. Henriques e V. Narciso (Eds.), *ESADR 2013 – Alimentar Mentalidades, Vencer a Crise Global*. Évora: Universidade de Évora, pp. 443-463.
- Frade, C. (1999). *A componente ambiental no ordenamento do território*. Lisboa: Conselho Económico e Social.
- Freitas, H. (2008). Conservação da natureza: factos que recorde e que destaco na década de 2000. In C. Teixeira *et al.* (Eds.), *60 Anos pela natureza em Portugal*. Lisboa: LPN, pp. 96-99.
- Friedmann, J. (1996). *Empowerment. Uma política de desenvolvimento alternativo*. Oeiras: Celta Editora.
- Garcia, R. (2014). Na nova Lei de Bases do Ambiente já não há o verbo proibir. *Público*, 22 de Abril de 2014.
- Gaston, K. J., Jackson, S., Nagy, A., Cantú-Salazar, L., Johnson, M. (2008). Protected areas in Europe. Principle and Practice. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1134, 97-119.
- Giddens, A. (1996). *As consequências da modernidade*. Oeiras: Celta Editora.
- Goodwin, M. (1998). The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas. *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 5-12.
- Gonçalves, M.E. (2002). Implementation of EIA directives in Portugal: how changes in civic culture are challenging political and administrative practice. *Environmental Impact Assessment Review*, 22 (3), 249-269.
- Gonçalves, J.R. (2010). *O euro e o futuro de Portugal e da União Europeia : estudo sobre o desenvolvimento e a coesão económica, social e territorial no contexto da União Monetária Europeia e da globalização*. Coimbra: Coimbra Editora.

Graham, J., Amos, B., Plumptre, T. (2003). *Governance principles for protected areas in the 21st century*. Ottawa: Institute on Governance & Gatineau: Parks Canada.

Gray, J. (2000). The Common Agricultural Policy and the re-invention of the rural in the European Community. *Sociologia Ruralis*, 40(1), 30-52.

Grefe, X. (1989). *Décentraliser pour l'emploi: les initiatives locales de développement*. Paris: Economica.

Grethe, H. (2006). *Environmental and agricultural policy: what roles for the EU and the member states?* Keynote paper for the conference Subsidiarity and Economic Reform in Europe organized by the European Commission, 8-9 November, Brussels. Disponível em http://www.agrar.hu-berlin.de/fakultaet/departments/dao/ihe/Veroeff/Subsidiarity_Grethe.pdf (Acedido em 18 de Agosto de 2014).

Guerra, I. (1987). *A territorialização das relações sociais: elementos para a análise da vida social local*. Lisboa: ISCTE

Guersent, O. (2001). The Regional Policy of the European Union: a balance and an outlook. *Regional Studies*, 35(2), 163-180.

Hadjimichalis, C. (2003). Imagining rurality in the new Europe and dilemmas for spatial policy. *European Planning Studies*, 11 (2), 103-113.

Hammer, T. (2007). Protected areas and regional development: conflicts and opportunities. In I. Mose (Ed.), *Protected areas and regional development in Europe. Towards a new model for the 21st century*. Aldershot: Ashgate, pp. 21-36.

Hansen, N.M. (1981). Development from above: the centre-down development paradigm. In W.B. Stöhr e D.F.F. Taylor (Eds.), *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*. New York: John Wiley & Sons Ltd., pp. 15-38.

Haslett, J.R. (2004). Is habitat protection still a relevant conservation tool? *Naturopa*, 101. Strasbourg: CoE.

Haslett, J.R., Berry, P.M., Zobel, M. (2007). *European habitat management strategies for conservation: current regulations and practices with reference to dynamic ecosystems and ecosystem service provision*. RUBICODE report, disponível em http://www.rubicode.net/rubicode/RUBICODE_Review_on_Ecosystem_Services.pdf (Acedido em 15 de Dezembro de 2012).

Haslett, J.R. et al. (2010). Changing conservation strategies in Europe: a framework integrating ecosystem services and dynamics. *Biodiversity Conservation*, 19, 2963-2977.

Henderson, N. (1992). *Wilderness and nature conservation ideal: a comparative analysis, Britain, Canada and the United States*. CSERGE Working Paper GEC 92-22. Documento on-line disponível em: http://www.cserge.ac.uk/sites/default/files/gec_1992_22.pdf (Acedido em 1 de Janeiro de 2013).

- Henriques, J.M. (1990a). *Municípios e Desenvolvimento*. Lisboa: Escher.
- Henriques, J.M. (1990b). Subdesenvolvimento local, iniciativa municipal e planeamento territorial. *Sociedade e Território*, 12, 84-90.
- Hockings, M., Stolton, S., Leverington, F., Dudley, N., Courrau, J. (2006). Evaluating effectiveness. A framework for assessing management effectiveness of protected areas (2nd ed.). In P. Valentine (Series Ed.), *Best Practice Protected Area Guidelines Series*, n.º 14. Gland: IUCN.
- Hoggart, K., Buller, H., Black, R. (1995). *Rural Europe: identity and change*. London: Arnold.
- Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica (IDRHa) (s/d). *Programa de Iniciativa Comunitária LEADER II – Relatório final*. Lisboa: IDRHa.
- Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR) (2008). *Análise da execução do QCA III (final de 2007)*. Lisboa: Comissão de Gestão do QCA III
- Instituto Nacional de Estatística (INE) (2009). *Indicadores agro-ambientais 1989-2007*. Lisboa: INE.
- IUCN Comissão on National Parks and Protected Areas (1970). *Tenth General Assembly. Proceedings and summary of business* (vol. 2). Morges: IUCN.
- IUCN Comissão on National Parks and Protected Areas (1987). *The Bali Action Plan*. Gland: IUCN.
- IUCN Comissão on National Parks and Protected Areas (1994). *Guidelines for Protected Area Management Categories*. Gland: IUCN & Cambridge: WCMC.
- IUCN (1980). *Estrategia Mundial para la Conservación. La Conservación de los recursos vivos para el Logro de un desarrollo sostenido*. Gland: IUCN.
- IUCN (1991). *Proceedings of the 18th Session of the General Assembly of IUCN*. Gland: IUCN.
- IUCN (2005). *Benefits beyond boundaries. Proceedings of the Vth IUCN World Parks Congress*. Gland: IUCN.
- Jeanrenaud, S. (2002). *People-oriented approaches to global conservation – Is the leopard changing its spots?* London: International Institute for Environment and Development.
- Jensen, O.B., Richardson, T. (2001). Nested visions: new rationalities of space in European spatial planning. *Regional Studies*, 35(8), 703-717.
- Jepson, P., Whittaker, R.J. (2002). Histories of protected areas: internationalization of conservationist values and their adoption in the Netherlands Indies (Indonesia). *Environment and History*, 8, 129-172.
- Jessop, B. (1997). Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy*, 4 (3), 561-581.

- Johnson, S.P., Corcelle, G. (1997). *The environmental policy of the European Communities* (2nd ed.). London: Kluwer Law International.
- Jollivet, M. (1997a). Introduction. Le rural et l'environnement: grille pour des analyses comparées. In M. Jollivet (Dir.), *Vers un rural postindustriel. Rural et environnement dans huit pays européens*. Paris: L'Harmattan, pp. 11-15.
- Jollivet, M. (1997b). Les métamorphoses d'un rural incertain. In M. Jollivet (Dir.), *Vers un rural postindustriel. Rural et environnement dans huit pays européens*. Paris: L'Harmattan, pp. 351-371.
- Jones-Walters, L., Čivić, K. (2013). European protected areas: past, present and future. *Journal for Nature Conservation*, 21, 122-124.
- Jongman, R.H.G. (1995). Nature conservation planning in Europe: developing ecological networks. *Landscape and Urban Planning*, 32, 169-183.
- Jongman, R.H.G., Külvik, M., Kristiansen, I. (2004). European ecological networks and greenways. *Landscape and Urban Planning*, 68, 305-319.
- Jongman, R.H.G., Simeonova, V. (2010). *State of the art on knowledge of PEEN*. Alterra-report 2033. Wageningen: Alterra.
- Jongman, R.H.G., Bouwma, I.M., Griffioen, A., Jones-Walters, L., Van Doorn, A.M. (2011). The Pan European Ecological Network: PEEN. *Landscape Ecology*, 26, 311-326.
- Jordan, A., Wurzel, R.K.W., Zito, A.R. (2003). "New" instruments of environmental governance: patterns and pathways of change. *Environmental Politics*, 12 (1), 1-24.
- Kahila, P., Weingarten, P., Diş, A.T., Copus, A. (2011). Territorial cohesion as an emerging rural policy concept. In A. Copus, L. Hörnström (Eds.), *The new rural Europe: towards Rural Cohesion Policy*. Stockholm: Nordregio, pp.107-118.
- Kalaora, B., Savoye, A. (1985). La protection des régions de montagne au XIXe siècle: forestiers sociaux contre forestiers étatistes. In A. Cadoret (Ed.), *Protection de la nature: histoire et idéologie. De la nature à l'environnement*. Paris: L'Harmattan, pp.6-23.
- Kayser, B. (1990). *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris: Armand Colin.
- Kayser, B. (1996). *Naissance de nouvelles campagnes*. Paris: Éditions L'Aube.
- Kettunen, M., Torkler, P., Rayment, M. (2014). *Financing Natura 2000 guidance book. Part I – EU funding opportunities in 2014-2020* - a publication commissioned by the European Commission DG Environment. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Kothari, A. (2006). Community Conserved Areas. In M. Lockwood, G. L. Worboys, A. Kothari (Eds.), *Managing protected areas. A global guide*. London: Earthscan, pp.549-573.
- Kothari, A. (2008). Protected areas and people: the future of the past. *Parks*, 17(2), 23-34.

Kuijken, E. (2004). A new approach outside the protected areas. *Naturopa*, 101. Strabourg: CoE.

La Calle Dominguez, J.J., Velasco Arranz, A. (1997). La ruralité: un concept mort-né? In M. Jollivet (Dir.), *Vers un rural postindustriel. Rural et environnement dans huit pays européens*. Paris: L'Harmattan, pp. 45-75.

Labrianidis, L. (2006). Fostering entrepreneurship as a means to overcome barriers to development of rural peripheral areas in Europe. *European Planning Studies*, 14(1), 3-8.

Le Roy (1997). *Les activités de service : une chance pour les économies rurales ? Vers des nouvelles logiques de développement rural*. Paris : L'Harmattan.

Leverington, F. et al.(2010). *Management effectiveness evaluation in protected areas – a global study* (2nd ed.). Brisbane: The University of Queensland.

Liga para a Protecção da Natureza (LPN) (2013). Boas práticas agrícolas para a biodiversidade. Seminário apresentado no Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, Santarém, 14 de Junho.

Lima, A.V. (1990). Agricultura de pluriactividade e integração espacial. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 8, 55-61.

Lima, A.V. (2000). *Agricultura e ambiente: a aplicação das medidas agro-ambientais. Inquérito exploratório na região do Oeste*. Lisboa: Observa.

Lima, A.V. (2011). *Agricultura e ruralidade em Portugal: 1970-2000*. Tese de doutoramento em Sociologia, ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal.

Lima, A.V., Schmidt, L. (1996). Questões ambientais: conhecimento, preocupações e sensibilidades. *Análise Social*, 31 (135), 205-227.

Lindberg, G., Copus, A., Hedström, M., Perjo, L. (2012). *CAP Rural Development Policy in the Nordic countries: what can we learn about implementation and coherence?* Stockholm: Nordregio.

Locke, H., Dearden, P. (2005). Rethinking protected area categories and the new paradigm. *Environmental Conservation*, 32(1), 1-10.

Lockwood, M. (2006a). Global protected area framework. In M. Lockwood, G. L. Worboys, A. Kothari (Eds.), *Managing protected areas. A global guide*. London: Earthscan, pp.73-100.

Lockwood, M. (2006b). Values and benefits. In M. Lockwood, G. L. Worboys, A. Kothari (Eds.), *Managing protected areas. A global guide*. London: Earthscan, pp.101-115.

Lockwood, M. (2010). Good governance for terrestrial protected areas: a framework, principles and performance outcomes. *Journal of Environmental Management*, 91, 754-766.

Lockwood, M., Kothari, A. (2006). Social context. In M. Lockwood, G. L. Worboys, A. Kothari (Eds.), *Managing protected areas. A global guide*. London: Earthscan, pp.41-72.

Lopes, A.S. (1987). *Desenvolvimento Regional. Problemática, teoria, modelos* (4.ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Lopoukhine, N. (2008). *A global perspective on the challenges and opportunities for protected areas in today's and tomorrow's world – "For life's sake"*. Documento on-line disponível em: <http://dspace.ucalgary.ca/bitstream/1880/46875/1/Lopoukhine.pdf> (Acedido em 10 de Janeiro de 2012).

Lowe, P., Ray, C., Ward, N., Wood, D., Woodward, R. (1999). *Participation in rural development*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Lowe, P., Baldock, D. (2000). Integration of environmental objectives into agricultural policy making. In F. Brouwer, P. Lowe (Eds.), *CAP regimes and the European countryside: prospects for integration between agricultural, regional and environmental policies*. Wallingford: CABI Publishing, pp. 31-52.

Lowe, P. et al. (2000). National cultural and institutional factors in CAP and environment. In F. Brouwer, P. Lowe (Eds.), *CAP regimes and the European countryside: prospects for integration between agricultural, regional and environmental policies*. Wallingford: CABI Publishing, pp. 257-280.

Maiorano, L., Falcucci, A., Garton, E.O., Boitani, L. (2007). Contribution of the Natura 2000 network to biodiversity conservation in Italy. *Conservation Biology*, 21(6), 1433-1444.

Mansinho, I., Schmidt, L. (1997). Réinventer le rural par l'environnement. In M. Jollivet (Dir.), *Vers un rural postindustriel. Rural et environnement dans huit pays européens*. Paris: L'Harmattan, pp. 261-308.

Mantino, F. (2010). The reform of EU Rural Development Policy and the challenges ahead. *Notre Europe policy paper*, 40, Paris. Disponível em <http://www.eng.notre-europe.eu/011-2327-The-Reform-of-EU-Rural-Development-Policy-and-the-challenges-ahead.html> (Acedido em 16 de Setembro de 2014).

Mantino, F. (2013). What is going to change in EU rural development policies after 2013? Main implications in different national contexts. *Bio-Based and Applied Economics*, 2(2), 191-206.

Manzella, G.P., Mendez, C. (2009). *The turning points of EU Cohesion Policy*. Brussels: Commission. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf (Acedido em 25 de Fevereiro de 2015).

Maroco, J. (2010). *Análise estatística – Com utilização do SPSS* (3.ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

Marques, T.S. (2004). *Portugal na transição do século. Retratos e dinâmicas territoriais*. Porto: Edições Afrontamento.

Marsden, T. (1998). New rural territories: regulating the differentiated rural spaces. *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 107-117.

- Marsden, T. (1999). Rural futures: the consumption countryside and its regulation. *Sociologia Ruralis*, 39(4), 501-520.
- Marsden, T., Murdoch, J. (1998). Editorial: the shifting nature of rural governance and community participation. *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 1-4.
- Mathieu, N., Jollivet, M. (Dir.) (1989). *Du rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui*. Paris: A.R.F. Editions / L'Harmatan.
- Matias, J.O. (2009). *Análise comparativa de modelos de gestão de áreas protegidas em países da União Europeia*. Dissertação de mestrado em Ciências e Tecnologias do Ambiente, Faculdade de Ciências, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.
- McDonald, R.I., Boucher, T.M. (2011). Global development and the future of protected area strategy. *Biological Conservation*, 144, 383-392.
- McNeely, J. (Ed.) (1993). *Parks for Life. Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas*. Gland: IUCN.
- Mehnen, N., Mose, I., Strijker, D. (2009). *Governance in protected areas – current state of research and existing research groups*. 1st International Conference on Landscape Economics. European Consortium for Landscape Economics, 2-4 July, Vienna.
- Melo Azevedo, R., Rodrigo, I., Figueiredo, E. (2013). Um rural sem rumo? Análise das representações do rural nas políticas e estratégias de desenvolvimento (2000-2013). In M.L. Silva Carvalho, P.D.S. Henriques e V. Narciso (Eds.), *ESADR 2013 – Alimentar Mentalidades, Vencer a Crise Global*. Évora: Universidade de Évora, pp. 501-524.
- Mendez, C., Bachtler, J., Wishlade, F. (2011). Comparative study on the visions and options for Cohesion Policy after 2013. Brussels: European Parliament – Directorate-General for Internal Policies. Disponível em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460062/IPOL-REGI_ET\(2011\)460062_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460062/IPOL-REGI_ET(2011)460062_EN.pdf) (Acedido em 20 de Fevereiro de 2015).
- Mergulhão, L.F. (1997). Desenvolvimento e ruralidade: alguns aspectos sociológicos. *Economia e Sociologia*, 64, 143-156.
- METIS GmbH (2011). *The effects of Cohesion Policy in rural areas and experience in coordinating with rural development programmes (RDPS)*. Luxembourg: European Union. Disponível em <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/effects-cohesion-policy-rural-areas.pdf> (Acedido em 22 de Março de 2014).
- Millennium Ecosystem Assessment (2003). *Ecosystems and human well-being: a framework for assessment*. Washington: Island Press. Disponível em: <http://www.maweb.org/en/Index.aspx> (Acedido em 2 de Setembro de 2013).
- Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP) (2009). *Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural 2007-2013* (Revisão de Novembro de 2009). Lisboa: MADRP.

Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT) (2012). *Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013* (Revisão 09 – Janeiro 2012). Lisboa: MAMAOT.

Ministério da Agricultura e do Mar (MAM) (2014). *Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020*. Lisboa: MAM.

Ministério da Agricultura e do Mar (MAM) (2015). *PRODER - Programa de Desenvolvimento Rural. Relatório de execução 2014*. Lisboa: MAM.

Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional (2005). *O QCA III e a reprogramação intercalar. O próximo período de programação financeira comunitária 2007-2013. Perspectivar o contributo das regiões*. Lisboa: Comissão de Gestão do QCA III e Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.

Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais (MARN) (1991). *Livro Branco sobre o Estado do Ambiente em Portugal*. Lisboa: MARN.

Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR) (2005). *QCA III 2000-2006: Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural – Revisão intercalar 2004*. Lisboa: Comissão de Gestão do QCA III e Direcção-Geral de Desenvolvimento Rural.

Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR) (2007). *Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007-2013*. Lisboa: Observatório do QCAIII e MAOTDR.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT). Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional (1989a). *Plano de Desenvolvimento Regional 1989-1993* (Vol. I). s.l./ s.n.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT). Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional (1989b). *Plano de Desenvolvimento Regional 1989-1993* (Vol. II). s.l./ s.n.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT). Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional (1993). *Preparar Portugal para o século XXI: Plano de Desenvolvimento Regional 1994-1999*. s.l./ s.n.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT). Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional. Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (1994a). *Programa Operacional: Ambiente e Revitalização Urbana*. Lisboa: Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT). Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional. Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (1994b). *Programa Operacional: Modernização do Tecido Económico*. Lisboa: Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT). Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional. Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (1994c). *Programa Operacional: Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional*. Lisboa: Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT). Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional (1994d). *Quadro Comunitário de Apoio PDR: Plano de Desenvolvimento Regional 1994-1999*. Lisboa: Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território (MPAT). Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional (1999). *Portugal Plano de Desenvolvimento Económico e Social. Diagnóstico Prospectivo*. Lisboa: Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional.

Ministério do Planeamento (MP) (1999a). *Portugal - Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006*. Lisboa: Ministério do Planeamento.

Ministério do Planeamento (MP) (1999b). *Portugal – Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006*. Lisboa: Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.

Molle, W. (2007). *European Cohesion Policy*. Abingdon: Routledge.

Monod, T., Harroy, J.P. (1962). United Nations List of National Parks and Equivalent Reserves. In A.B. Adams (Ed.), *First World Conference on National Parks*. Washington: U.S. Government Printing Office, pp.370-372.

Moreira, M.B. (2001). *Globalização e agricultura: zonas rurais desfavorecidas*. Oeiras: Celta Editora.

Moreira, M.B. (2011). Inovação e empreendedorismo em zonas rurais desfavorecidas. In E. Figueiredo et al. (Org.), *O rural plural – olhar o presente, imaginar o futuro*. Castro Verde: 100Luz, pp. 385-396.

Moreno (1999). Desenvolvimento rural em obras: das raízes da utopia aos ramos da abordagem. In C. Cavaco (Coord.), *Desenvolvimento Rural. Desafio e utopia*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, pp. 37-54.

Moreno, L. (2007). *Desenvolvimento territorial – de um sentido ocidental às orientações coesivas para um meio rural inovador: caminhos e caminhantes*. Lisboa: edição do autor.

Mormont, M. (1984). *Parcs naturels et gestion de l'espace rural*. Luxembourg: Fondation Universitaire Luxembourgeoise.

Mormont, M. (1987). Rural and urban natures. *Sociologia Ruralis*, 27 (1), 3-20.

Mose, I., Weixlbaumer, N. (2007). A new paradigm for protected areas in Europe? In I. Mose (Ed.), *Protected areas and regional development in Europe. Towards a new model for the 21st century*. Aldershot: Ashgate, pp. 3-19.

Moulaert, F., Sekia, F. (2003). Territorial innovation models: a critical survey. *Regional Studies*, 37 (3), 289-302.

Nave, J.G. (2003). O rural e os seus duplos. In J. Portela e J.C. Caldas (Orgs.), *Portugal Chão*. Oeiras: Celta Editora, pp.129-148.

Naylon, I., Schneidewind, P., Tatzberger, G. (2007). *Follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter: towards a European programme for spatial development and territorial cohesion*. Brussels: European Parliament – Directorate-General for Internal Policies of the Union.

Disponível

em:

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-REGI_ET\(2007\)397237](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-REGI_ET(2007)397237) (Acedido em 20 de Fevereiro de 2015).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2006). *The new rural paradigm: policies and governance*. Paris: OECD.

Oliveira, N.G. (2006). Reserva ornitológica. *Parques e Vida Selvagem*, 17, 30-31.

Oliveira, N.G. (2009). Mindelo: de novo área protegida – e as outras? *Parques e Vida Selvagem*, 27, 39.

Oliveira das Neves, A., Magalhães, A., Relvas, S. (2001). *A competitividade das áreas rurais: uma abordagem na perspectiva das estratégias de marketing*. Comunicação apresentada no 1.º Congresso de Estudos Rurais, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, 16-18 de Setembro.

Pecqueur, B. (1987). *De l'espace fonctionnel à l'espace-territoire : essai sur le développement local*. Thèse de doctorat en Sciences économiques. Grenoble: Université des Sciences Sociales de Grenoble.

Pecqueur, B. (1989). *Le développement local: mode ou modèle?* Paris: Syros Alternatives.

Pedroso, P. (1998). *Formação e Desenvolvimento Rural*. Oeiras: Celta Editora.

Pereira, H.M., Domingos, T., Vicente, L., Proença, V. (Eds.) (2009). *Ecossistemas e bem-estar humano. Avaliação para Portugal do Millennium Ecosystem Assessment*. Lisboa: Escolar Editora. Disponível em <http://ecossistemas.org/index.htm> (Acedido em 2 de Setembro de 2013).

Pereiro, X. e Prado, S. (2013). Cross-cultural perceptions and discourses between rural and urban in Galicia. In L. Silva e E. Figueiredo (Eds.), *Shaping rural areas in Europe. Perceptions and outcomes on the present and the future*. Dordrecht: Springer, pp.227-245.

Perroux, F. (1987). *Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Phillips, A. (2003). Turning ideas on their head. The new paradigm for protected areas. *The George Wright Forum*, 20(2), 8-32.

Phillips, A. (2004). The history of the international system of protected area management categories. *Parks*, 14(3), 4-14.

Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (2006). *Local and regional development*. London: Routledge.

Pinto, B. (2008). *Historical information of the Portuguese protected areas and its implications for management*. Tese de doutoramento em Engenharia do Ambiente, Faculdade de Ciências e Tecnologias, Universidade Nova de Lisboa, Monte da Caparica, Portugal.

Pinto, B., Partidário, M. (2012). The history of the establishment and management philosophies of the Portuguese protected areas: combining written records and oral history. *Environmental Management*, 49, 788-801.

Pinto-Correia, T. (2000a). As medidas agro-ambientais como instrumento integrado para a preservação da paisagem rural: a importância da sensibilização dos técnicos locais e dos chefes de exploração. *Geolnova*, 1, 81-98.

Pinto-Correia, T. (2000b). Future development in Portuguese rural areas: how to manage agricultural support for landscape conservation? *Landscape and Urban Planning*, 50, 95-106.

Pinto-Correia, T. (2001). *A importância do envolvimento a nível local na implementação e impacto das medidas agro-ambientais: avaliação de quatro experiências europeias*. Comunicação apresentada no 1.º Congresso de Estudos Rurais, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, 16-18 de Setembro.

Pinto-Correia, T., Breman, B., Jorge, V. e Dneboska, M., (2006). *Estudo sobre o abandono em Portugal Continental. Análise das dinâmicas da ocupação do solo, do sector agrícola e da comunidade rural. Tipologia de Áreas Rurais*. Estudo para o Ministério da Agricultura. Documento de Trabalho. Évora: Universidade de Évora.

Pinto Correia, T., Breman, B. (2009). New roles for farming in a differentiated countryside: the Portuguese example. *Regional Environmental Change*, 9 (3), 143-152.

Pires, L.M. (1998). *A política regional europeia e Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Pires, R.P. (1990). Semiperiferia versus polarização? Os equívocos do modelo trimodal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 8, 81-90.

Poláková, J., Tucker, G., Hart, k., Dwyer, J., Rayment, M. (2011). *Addressing biodiversity and habitat preservation through measures applied under the Common Agricultural Policy*. Report prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract N.º. 30-CE-0388497/00-44. Institute for European Environmental Policy: London.

Polèse, M. (1998). *Economia urbana e regional*. Coimbra: APDR.

Poore, D. e Gryn-Ambroes, P. (1980). *Nature conservation in Northern and Western Europe*. Gland: IUCN & Nairobi: UNEP.

Portela, J. e Rebelo, V. (1997). O PDRITM na RDD: contribuição para a avaliação da sua execução e dos seus efeitos imediatos. *Douro – Estudos & Documentos*, 1 (3), 159-182.

Porto, M. (2009). A política regional na União Europeia. In J.S. Costa e P. Nijkamp (Coord.), *Compêndio de Economia Regional* (vol. I: teoria, temáticas e políticas). Lisboa: Principia Editora, Lda., pp.795-818.

Portugal. Coordenação Nacional da Estratégia Europa 2020 (CNEUE2020) (2011). *Portugal 2020: Programa Nacional de Reformas*. Lisboa: Coordenação Nacional da Estratégia Europa 2020.

Portugal. Governo de Portugal (2014). *Portugal 2020: Acordo de Parceria 2014-2020*. Lisboa: Governo de Portugal

Queirós, M. (2002). O ambiente nas políticas públicas em Portugal. *Finisterra*, 37 (73), 33-59.

Queirós, M. (2012). Natural parks in Portugal: a way to become more ecologically responsible? *Environment and History*, 18 (4), 585–611.

Potter, C., Goodwin, P. (1998). Agricultural liberalization in the European Union: an analysis of the implications for nature conservation. *Journal of Rural Studies*, 14 (3), 287-298.

Raposo, H. (1987). Ordenamento em áreas protegidas. In SNPRCN (Org.), *Actas do 1.º Congresso Nacional das Áreas Protegidas*. Lisboa: SNPRCN.

Reis, J. (1999). O rural e o urbano: as novas soluções institucionais e o problema da densidade dos meios. In C. Cavaco (Coord.), *Desenvolvimento Rural. Desafio e utopia*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, pp. 33-35.

Reis, M., Lima, A.V. (1998). Desenvolvimento, território e ambiente. In J.M. L. Viegas e A.F. Costa (Orgs.), *Portugal, que modernidade?* Oeiras: Celta Editora, pp.329-363.

Richardson, T. (2000). Discourses of rurality in EU Spatial Policy: the European Spatial Development Perspective. *Sociologia Ruralis*, 40 (1), 53-71.

Richardson, T., Jensen, O.B. (2000). Discourses of mobility and polycentric development: a contested view of the European spatial planning. *European Planning Studies*, 8 (4), 503-520.

Riley, M., Harvey, D. (2007). Oral histories, farm practice and uncovering meaning in the countryside. *Social & Cultural Geography*, 8 (3), 391-415.

Rita, J.J.P., Mergulhão, L.F.S. (1997). Desenvolvimento local em meio rural: que possibilidades? *Economia e Sociologia*, 63, 31-42.

Rodrigo, I. (2001a). *A questão ambiental no rural e nas agriculturas da União Europeia*. Comunicação apresentada no 1.º Congresso de Estudos Rurais, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, 16-18 de Setembro.

Rodrigo, I. (2001b). *Política agro-ambiental*. Comunicação apresentada no 1.º Congresso de Estudos Rurais, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, 16-18 de Setembro.

Rodrigo, I., Veiga, J.F. (2009). Portugal: natural resources, sustainability and rural development. In K. Bruckmeier e H. Tovey (Eds), *Rural sustainable development in the knowledge society*. Farnham: Ashgate, pp. 203-221.

Rosa, H.D., Silva, J.M. (2005). From environmental ethics to Nature Conservation Policy: Natura 2000 and the burden of proof. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 18, 107-130.

Royal Society for the Protection of Birds (RSPB), BirdLife International (2011). *Seeds of success. How agri-environment can yield results for nature and farming*. S/l: RSPB & BirdLife International.

Runte, A. (2010). *National parks. The American experience* (4th ed.). Lanham: Taylor Trade Publishing.

Ruquoy, D. (1997). Situação de entrevista e estratégia do entrevistador. In L. Albarello, F. Digneffe, J.P. Hiernaux, C. Maroy, D. Ruquoy, P. Saint-Georges (Eds.), *Práticas e métodos de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Edições Gradiva, pp. 84-116.

Samways, M.J., Bazelet, C.S., Pryke, J.S. (2010). Provision of ecosystem services by large scale corridors and ecological networks. *Biodiversity Conservation*, 19, 2949-2962.

Santinha, G. (2014). O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes. *EURE*, 40 (119), 75-97.

Santos, D. (2009). Teorias de inovação de base territorial. In J.S. Costa e P. Nijkamp (Coord.), *Compêndio de Economia Regional* (vol. I: teoria, temáticas e políticas). Lisboa: Principia Editora Lda., pp.319-352.

Santos, J.L, Ribeiro, P.F., Carvalho, C.R., Beja, P., Alves, R. (2006). *Estudo sobre a integração da gestão da rede Natura 2000 na estratégia nacional de desenvolvimento rural 2007-2013*. Trabalho realizado pelo Instituto Superior de Agronomia (ISA) com a colaboração da ERENA Lda., ao abrigo de protocolo entre o ISA e o Instituto de Conservação da Natureza (ICN). Lisboa: Instituto de Conservação da Natureza.

Sapir, A. et al. (2003). *An agenda for a Growing Europe. Making the EU economic system deliver*. Report of an independent high-level study group established on the initiative of the President of the European Commission. Disponível em http://cejm.univ-rennes.eu/digitalAssets/24/24407_sapirreport.pdf (Acedido em 3 de Junho de 2014).

Saraceno, E. (2004). *Rural development policies and the second pillar of the Common Agricultural Policy*. 87th Seminar of the European Association of Agricultural Economists (EAAE), 21-23 April, Vienna. Disponível em: http://www.webalice.it/andrea.marescotti/Materiali/5-Politiche/2002_SaracenoEAAESarag.pdf (Acedido a 3 de Junho de 2014).

Schelhas, J. (2001). The USA national parks in international perspective: have we learned the wrong lesson? *Environmental Conservation*, 28 (4), 300-304.

Schmidt, L. (1999a). *Ambiente e natureza no écran: emissões televisivas, remissões culturais*. Tese de doutoramento em Sociologia, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, Portugal.

Schmidt, L. (1999b). *Portugal ambiental: casos & causas*. Oeiras: Celta Editora.

Schmitt, B., Goffette-Nagot, F. (2000). Définir l'espace rural? De la difficulté d'une définition conceptuelle à la nécessité d'une délimitation statistique. *Économie Rurale*, 257, pp. 42-55.

Schön, K. P. (2009). Territorial cohesion – Current views of the Commission and the Member States of the European Union. In H. Kilper (Ed.), *New disparities in spatial development – German Annual of Spatial Research and Policy*. Erkner: Leibniz Institute for Regional Development and Structural Planning (IRS), pp.7-17.

Sequeira, E. (2008). O início da acção da sociedade civil em prol do ambiente em Portugal. Os primeiros anos da Liga para a Protecção da Natureza. In C. Teixeira *et al.* (Eds.). *60 Anos pela natureza em Portugal*. Lisboa: LPN, pp. 20-27.

Silva, L., Figueiredo, E. (2013). What is shaping rural areas in Europe? Introduction. In L. Silva e E. Figueiredo (Eds.), *Shaping rural areas in Europe. Perceptions and outcomes on the present and the future*. Dordrecht: Springer, pp.1-8.

Silva, M.R., Silva, S. (2009). Convergência versus divergência. In J.S. Costa e P. Nijkamp (Coord.), *Compêndio de Economia Regional* (vol. I: teoria, temáticas e políticas). Lisboa: Principia Editora, Lda., pp.237-268.

Silva, M.R., Silva, S., Godinho, M.I., Santos, D. (2009). Modelos de crescimento regional. In J.S. Costa e P. Nijkamp (Coord.), *Compêndio de Economia Regional* (vol. I: teoria, temáticas e políticas). Lisboa: Principia Editora Lda., pp.147-235.

Soromenho-Marques, J.V. (2008). Anos 90: uma década vertiginosa. In C. Teixeira *et al.* (Eds.). *60 Anos pela natureza em Portugal*. Lisboa: LPN, pp. 96-99.

Sotte, F. (2004). *From CAP to CARPE: the state of the question*. 87th Seminar of the European Association of Agricultural Economists (EAAE), 21-23 April, Vienna. Disponível em: http://ecsocman.hse.ru/data/130/674/1219/87EAAE_Sotte.pdf (Acedido em 3 de Junho de 2014).

Stöhr, W.B. (1981). Development from below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm. In W.B. Stöhr e D.F.F. Taylor (Eds.), *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*. New York: John Wiley & Sons Ltd., pp. 39-72.

Stolton, S. (Ed.) (2009). *Communicating values and benefits of protected areas in Europe. Results of a seminar organized by BfN and EUROPARC at the International Academy for Nature Conservation on the Island of Vilm, Germany*. Bonn: Germany Federal Agency for Nature Conservation.

Shucksmith, M., *The territorial impact of CAP and Rural Development Policy – ESPON Project 2.1.3 Final Report*. Aberdeen: Arkleton Centre for Rural Development Research. Disponível em

http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/CAPImpact/fr-2.1.3_revised_31-03-05.pdf (Acedido em 9 de Março de 2010).

TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – (2009). *Summary: responding to the value of nature*. Wesseling: Welzel+Hardt.

Terborgh, J. (2004). Reflections of a scientist on the World Parks Congress. *Conservation Biology*, 18(3), 619-620.

Terborgh, J., Schaik, C. V. (2002). Why the world needs parks? In J. Terborgh, C.V. Schaik, M. Rao, L. Davenport (Eds.), *Making parks work: strategies for preserving tropical nature*. Washington: Island Press, pp. 3-14.

Thomson, K.J., Psaltopoulos, D. (2004). 'Integrated' rural development policy in the EU: a term too far? *EuroChoices*, 3(2), 40-45.

Touring-Club de France (1913). *Congrès Forestier International*. Paris: Touring-Club de France.

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (1995). *Declaration by the Ministers of Environment of the region of the United Nations Economic Commission for Europe*. Sofia: UNECE.

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2003). *Environmental partnerships in the UNECE region: Environmental strategy for countries of Eastern Europe, Caucasus and central Asia*. Document ECE/CEP/105/Rev.1.

United Nations (2010). Resolution adopted by the General Assembly on 20th December 2010. *Resolution 65/161 Convention on Biological Diversity*.

United Nations (2012). Resolution adopted by the General Assembly on 27th July 2012. *Resolution 66/288 The future we want*.

van der Ploeg, J.D. et al. (2000). Rural development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, 40(4), 391-408.

van Well, L. (2012). Conceptualizing the logistics of territorial cohesion. *European Planning Studies*, 20 (9), 1549-1567.

Varela, J.A.S. (1992). *A agricultura e o espaço rural. Contributo para a compreensão das suas relações em Portugal*. Lisboa: Direcção-Geral de Planeamento e Agricultura.

Varela, J.A.S. (1995). *O desenvolvimento agrário e rural. Contributos para a sua história no período de 1960 a 1995*. Lisboa: Direcção-Geral de Planeamento e Agricultura.

Viard, J. (1985). Protestante, la nature? In A. Cadoret (Ed.), *Protection de la nature: histoire et idéologie. De la nature à l'environnement*. Paris: L'Harmattan, pp.161-174.

Viladomiu, L., Rosell, J. (2009). Los programas de Desarrollo Rural (2007-2013) de la Unión Europea y sus enfoques alternativos. In L. Moreno, M. M. Sánchez e O. Simões (Coord.),

Cultura, inovação e território. O agro-alimentar e o rural. Lisboa: Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais (SPER), pp. 51-61.

Waters, M. (1999). *Globalização*. Oeiras: Celta Editora.

World Commission on Environment and Development (WCED) (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Disponível em <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (Acedido em 16 de Fevereiro de 2012).

Weaver, C. (1981). Development theory and the regional question: a critique of spatial and its detractors. In W.B. Stöhr e D.F.F. Taylor (Eds.), *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*. New York: John Wiley & Sons Ltd., pp. 73-105.

Weber, N., Christophersen, T. (2002). The influence of non-governmental organisations on the creation of Natura 2000 during the European policy process. *Forest Policy and Economics*, 4, 1-12.

Williams, R. (1977). Plaisantes perspectives. Invention du paysage et abolition du paysan. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 17-18, 29-36.

Wilson, G.A., Buller, H., Höll, A. (2000). Conclusions: agri-environmental policy beyond Regulation 2078. In H. Buller, G.A. Wilson, A. Höll (Eds.), *Agri-environmental policy in the European Union – Perspectives on Europe*. Aldershot: Ashgate, pp. 255-261.

2. Fontes Documentais e Estatísticas

Europeias

- Conselho da Europa – rede *Emerald* em <http://www.coe.int/en/web/bern-convention/emerald-network-reference-portal>.
- Conselho Europeu (Conclusões das reuniões do Conselho) em <http://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/conclusions/>.
- DG Agricultura e Desenvolvimento Rural em http://ec.europa.eu/agriculture/index_pt.htm.
- DG Ambiente em http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm
- Eurorapid em <http://europa.eu/rapid/latest-press-releases.htm>.
- Eurostat em <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- The European Network for Rural Development (ENRD) em http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/en/home-page_en.html.

Globais

- Convenção sobre a Diversidade Biológica (Decisões das Conferências das Partes) em <https://www.cbd.int/decisions/>.

- BirdLife International (informação sobre a IBA de Castro Verde) em <http://www.birdlife.org/>.

Nacionais

- Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (Ministério da Agricultura) em <http://www.gpp.pt/>.
- Instituto de Conservação da Natureza e Florestas em <http://www.icnf.pt/portal/icnf>
- Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (Ministério da Agricultura) em http://www.ifap.min-agricultura.pt/portal/page/portal/ifap_publico.
- Instituto Nacional de Estatística (INE) em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE.
- Observatório do QREN em http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=14&id_page=91.
- Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER) em <http://www.proder.pt/homepage.aspx>.
- Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2020 em <http://www.pdr-2020.pt/>.
- Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves em <http://www.spea.pt/pt/>.

Anexo I – Regulamentos Citados

Conselho da Europa

- Resolução (62) 31 de 5 de Dezembro
- Resolução (65) 6 de 6 de Março
- Resolução (73) 4 de 19 de Janeiro
- Resolução (73) 30 de 26 de Outubro
- Resolução (76) 17 de 15 de Março
- Resolução (79) 9 de 25 de Maio
- Resolução (79) 10 de 25 de Maio
- Resolução (81) 8E de 26 de Maio
- Resolução (86) 10E de 19 de Junho
- Resolução (92) 19E de 18 de Maio
- Resolução (92) 20E de 18 de Maio
- Recomendação nº R ENV 90 (1) de 12 de Outubro
- Resolução nº 1 (1989) de 9 de Junho
- Recomendação nº 14 (1989) de 9 de Junho
- Recomendação nº 15 (1989) de 9 de Junho
- Recomendação nº 16 (1989) de 9 de Junho
- Recomendação nº 25 (1991) 6 de Dezembro
- Resolução nº 3 (1996) de 26 de Janeiro
- Resolução nº 5 (1998) de 4 de Dezembro
- Recomendação CM/Rec (2008) 3 de 6 Fevereiro
- Resolução CM/Res (2008) 3 de 20 de Fevereiro
- Resolução CM/ResDip (2008) de 20 de Fevereiro

Portugal

- Decreto-Lei n.º 44720 - Diário do Governo Série I, n.º 270, de 23 de Novembro de 1962
- Decreto-Lei n.º 35993 - Diário do Governo Série I, n.º 267, de 23 de Novembro de 1946
- Decreto-Lei n.º 49294 - Diário do Governo Série I, n.º 236, de 8 de Outubro de 1969
- Resolução nº 67/82 de 18 de Fevereiro - D.R. Série I, nº 91, de 20 de Abril de 1982
- Lei nº 43/83 de 31 de Dezembro - D.R. Série I, nº 301, de 31 de Dezembro de 1983
- Resolução do Conselho de Ministros nº 21/84 de 16 de Janeiro de 1984 - D.R. Série I, n.º 75, de 29 de Março de 1984
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/85 de 23 de Maio - D.R. Série I, n.º 149, de 2 de Julho de 1985
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/85 de 23 de Maio - D.R. Série I, n.º 149, de 2 de Julho de 1985
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 31/85 de 23 de Maio - D.R. Série I, n.º 149, de 2 de Julho de 1985
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/85 de 23 de Maio - D.R. Série I, n.º 149, de 2 de Julho de 1985

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/86 de 13 de Março - D.R. Série I, n.º 79, de 5 de Abril de 1986
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/86 de 19 de Junho - D.R. Série I, n.º 178, de 5 de Agosto de 1986
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/86 de 24 de Abril de 1986 - D.R. Série I, n.º 128, de 5 de Junho de 1986
- Decreto-Lei n.º 420/87 de 31 de Dezembro - D.R. Série I, n.º 300, 10.º suplemento, de 31 de Dezembro de 1987
- Decreto-Lei n.º 15-A/88 de 18 de Janeiro - D.R. Série I, n.º 14, 2.º suplemento, de 18 de Janeiro de 1988
- Decreto-Lei n.º 15-B/88 de 18 de Janeiro - D.R. Série I, n.º 14, 2.º suplemento, de 18 de Janeiro de 1988
- Decreto-Lei n.º 96/87 de 4 de Março - D.R. Série I, n.º 52, de 4 de Março de 1987
- Portaria n.º 249/87 de 31 de Março - D.R. Série I, n.º 75, de 31 de Março de 1987
- Portaria n.º 258/87 de 1 de Abril - D.R. Série I, n.º 76, de 1 de Abril de 1987
- Portaria n.º 259/87 de 2 de Abril - D.R. Série I, n.º 77, de 2 de Abril de 1987
- Portaria n.º 260/87 de 2 de Abril - D.R. Série I, n.º 77, de 2 de Abril de 1987
- Decreto-Lei n.º 172-G/86 de 30 de Junho - D.R. Série I, n.º 147, de 30 de Junho de 1986
- Portaria n.º 170/87 de 11 de Março - D.R. Série I, n.º 58, de 11 de Março de 1987
- Portaria n.º 377/88 de 11 de Junho - D.R. Série I, n.º 134, de 11 de Junho de 1988
- Lei n.º 115/88 de 30 de Dezembro - D.R. Série I, n.º 301, de 30 de Dezembro de 1988
- Lei n.º 69/93 de 24 de Setembro - D.R. Série I, n.º 225, de 24 de Setembro de 1993
- Decreto-Lei n.º 150/94 de 25 de Maio - D.R. Série I, n.º 121, de 25 de Maio de 1994
- RCM n.º 61/94 de 7 de Julho - D.R. Série I, n.º 176, 1.º suplemento, de 1 de Agosto de 1994
- D.L. 31/94 de 5 de Fevereiro - D.R. Série I, n.º 30, de 5 de Fevereiro de 1994
- Portaria n.º 199/94 de 6 de Abril - D.R. Série I, n.º 80, de 6 de Abril de 1994
- Portaria n.º 854/94 de 22 de Setembro - D.R. Série I, n.º 220, de 22 de Setembro de 1994
- Portaria n.º 688/94 de 22 de Julho - D.R. Série I, n.º 168, de 22 de Julho de 1994
- Despacho Normativo n.º 46/86 de 4 de Junho - D.R. Série I, n.º 127, de 4 de Junho de 1986
- Decreto-Lei n.º 34/95 de 11 de Fevereiro - D.R. Série I, n.º 36, de 11 de Fevereiro de 1995
- Decreto-Lei n.º 193/94 de 19 de Julho - D.R. Série I, n.º 165, de 19 de Julho de 1994
- Decreto-Lei n.º 34/95 de 11 de Fevereiro - D.R. Série I, n.º 36, de 11 de Fevereiro de 1995
- Lei n.º 3-A/2000 de 4 de Abril - D.R. Série I, n.º 80, de 4 de Abril de 2000
- Decreto-Lei n.º 163-A/2000 de 27 de Julho - D.R. Série I, n.º 172, 1.º suplemento, de 27 de Julho de 2000
- Decreto-Lei n.º 64/2004 de 22 de Março - D.R. Série I, n.º 69, de 22 de Março de 2004
- Portaria n.º 475/2001 de 10 de Maio - D.R. Série I, n.º 108, de 10 de Maio de 2001
- Portaria n.º 94-A/2001 de 9 de Fevereiro - D.R. Série I, n.º 34, 1.º Suplemento, de 9 de Fevereiro de 2001
- Portaria n.º 99/2001 de 16 de Fevereiro - D.R. Série I, n.º 40, de 16 de Fevereiro de 2001
- Portaria n.º 46-A/2001 de 25 de Janeiro - D.R. Série I, n.º 21, 1.º Suplemento, de 25 de Janeiro de 2001
- Despacho Conjunto n.º 131/2005 de 26 de Janeiro de 2005 - D.R. Série II, n.º 33, de 16 de Fevereiro de 2005
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006 de 16 de Fevereiro de 2006 - D.R. Série I, n.º 50, de 10 de Março de 2006
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2007 de 28 de Junho de 2007 - D.R. Série I, n.º 126, de 3 de Julho de 2007
- Decreto-Lei n.º 244/2002 de 5 de Novembro - D.R. Série I, n.º 255, de 5 de Novembro de 2002
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2012 de 8 de Novembro de 2012 - D.R. Série I, n.º 228, de 26 de Novembro de 2012
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013 de 9 de Maio de 2013 - D.R. Série I, n.º 96, de 20 de Maio de 2013
- Lei n.º 11/87 de 7 de Abril de 1987 - D.R. Série I, n.º 81, de 7 de Abril de 1987
- Lei n.º 19/2014 de 14 de Abril de 2014 - D.R. Série I, n.º 73, de 14 de Abril de 2014
- Lei n.º 9/70 de 19 de Junho - Diário do Governo Série I, n.º 141, de 19 de Junho de 1970

- Decreto nº 187/71 de 8 de Maio - Diário do Governo, Série I, n.º 108, de 8 de Maio de 1971
- Decreto-Lei nº 550/75 de 30 de Setembro - D.R. Série I, n.º 226, de 30 de Setembro de 1975
- Decreto-Lei nº 613/76 - D.R. Série I, n.º 174, de 27 de Julho de 1976
- Decreto n.º 4/78 da Presidência do Conselho de Ministros - D.R. Série I, n.º 9, de 11 de Janeiro de 1978
- Decreto-Lei nº 49/83 de 31 de Janeiro - D.R. Série I, n.º 25, de 31 de Janeiro de 1983
- Decreto-Lei nº 403/85 de 14 de Outubro - D.R. Série I, n.º 236, de 14 de Outubro de 1985
- Decreto-Lei nº 126/86 de 2 de Junho - D.R. Série I, n.º 125, de 2 de Junho de 1986
- Decreto-Lei nº 19/93 de 23 de Janeiro - D.R. Série I, n.º 19, de 23 de Janeiro de 1993
- Decreto-Lei nº 213/97 de 16 de Agosto - D.R. Série I, n.º 188, de 16 de Agosto de 1997
- Decreto-Lei nº 227/98 de 17 de Julho - D.R. Série I, n.º 163, de 17 de Julho de 1998
- Decreto-Lei nº 151/95 de 24 de Junho - D.R. Série I, n.º 144, de 24 de Junho de 1995
- Decreto-Lei nº 69/90 de 2 de Março - D.R. Série I, n.º 51, de 2 de Março de 1990
- Decreto n.º 21/93 de 21 de Junho de 1993 - D.R. Série I, n.º 143, de 21 de Junho de 1993
- Decreto-Lei nº 193/93 de 24 de Maio - D.R. Série I, n.º 120, de 24 de Maio de 1993
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/96 de 8 de Julho - D.R. Série I, n.º 156, de 8 de Julho de 1996
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/98 de 25 de Agosto - D.R. Série I-B, n.º 195, de 25 de Agosto de 1998
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/98 de 29 de Junho - D.R. Série I, n.º 147, de 29 de Junho de 1998
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001 de 11 de Outubro - D.R. Série I, n.º 236, de 11 de Outubro de 2001
- Declaração n.º 20 AG/2001 de 31 de Outubro - D.R. Série I, n.º 253, 5.º suplemento, de 31 de Outubro de 2001
- Decreto-Lei nº 204/2002 de 1 de Outubro - D.R. Série I, n.º 227, de 1 de Outubro de 2002
- Decreto-Lei nº 221/2002 de 22 de Outubro - D.R. Série I, n.º 244, de 22 de Outubro de 2002
- Decreto-Lei nº 136/2007 de 27 de Abril - D.R. Série I, n.º 82, de 27 de Abril de 2007
- Portaria n.º 530/2007 de 30 de Abril - D.R. Série I, n.º 83, de 30 de Abril de 2007
- Decreto-Lei nº 142/2008 de 24 de Julho - D.R. Série I, n.º 142, de 24 de Julho de 2008
- Decreto-Lei nº 166/2008 de 22 de Agosto de 2008 - D.R. Série I, n.º 162, de 22 de Agosto de 2008
- Decreto-Lei nº 196/89 de 14 de Junho de 1989 - D.R. Série I, n.º 134, de 14 de Junho de 1989
- Decreto-Lei nº 171/2009 de 3 de Agosto - D.R. Série I, n.º 148, de 3 de Agosto de 2009
- Portaria n.º 1181/2009 de 7 de Outubro - D.R. Série I, n.º 194, de 7 de Outubro de 2009
- Decreto-Lei nº 135/2012 de 29 de Junho - D.R. Série I, n.º 125, de 29 de Junho de 2012
- Portaria n.º 353/2012 de 31 de Outubro - D.R. Série I, n.º 211, de 31 de Outubro de 2012
- Decreto-Lei nº 75/91 de 14 de Fevereiro - D.R. Série I, n.º 37, de 14 de Fevereiro de 1991
- Decreto-Lei nº 280/94 de 5 de Novembro - D.R. Série I, n.º 256, de 5 de Novembro de 1994
- Decreto-Lei nº 384-B/99 de 23 de Setembro - D.R. Série I, n.º 223, 1.º Suplemento, de 23 de Setembro de 1999
- Decreto-Lei nº 226/97 de 27 de Agosto - D.R. Série I, n.º 197, de 27 de Agosto de 1997
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/97 de 28 de Agosto - D.R. Série I, n.º 198, de 28 de Agosto de 1997
- Decreto-Lei nº 140/99 de 24 de Abril - D.R. Série I, n.º 96, de 24 de Abril de 1999
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2000 de 5 de Julho - D.R. Série I, n.º 153, de 5 de Julho de 2000
- Decreto-Lei nº 49/2005 de 24 de Fevereiro - D.R. Série I, n.º 39, de 24 de Fevereiro de 2005
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008 de 21 de Julho - D.R. Série I, n.º 139, 1.º Suplemento, de 21 de Julho de 2008
- Decreto-Lei nº 59/2008 de 27 de Março - D.R. Série I, n.º 61, de 27 de Março de 2008
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/93 de 2 de Setembro - D.R. Série I, n.º 240, de 13 de Outubro de 1993
- Portaria n.º 1177/95 de 26 de Setembro - D.R. Série I, n.º 223, de 26 de Setembro de 1995
- Portaria n.º 346/98 de 5 de Junho - D.R. Série I, n.º 130, de 5 de Junho de 1998
- Resolução do Conselho de Ministros, n.º 58/2003 de 11 de Abril - D.R., Série I-B, n.º 86, de 11

de Abril de 2003

- Portaria n.º 176/2005 de 14 de Fevereiro - D.R. Série I, n.º 31, de 14 de Fevereiro de 2005
- Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho – D.R. Série I, n.º 145, de 29 de Julho de 2005
- Portaria n.º 232-A de 11 de Março - D.R. Série I, n.º 50, 2.º Suplemento, de 11 de Março de 2008
- Portaria n.º 56/2015 de 27 de Fevereiro - D.R., Série I, n.º 41, de 27 de Fevereiro

União Europeia

- Regulamento n.º 9 - JO n.º 56 de 31 de Agosto de 1960
- Regulamento n.º 25 - JO n.º 30 de 20 de Abril de 1962
- Regulamento CEE n.º 17/64 do Conselho de 5 de Fevereiro de 1964 - JO n.º 34 de 27 de Fevereiro de 1962
- Diretiva 72/159/CEE do Conselho de 17 de Abril de 1972 - JO L 96 de 23 de Abril de 1972
- Diretiva 72/160/CEE do Conselho de 17 de Abril de 1972 - JO L 96 de 23 de Abril de 1972
- Diretiva 72/161/CEE do Conselho de 17 de Abril de 1972 - JO L 96 de 23 de Abril de 1972
- Declaração do Conselho de 22 de Novembro de 1973 - JO C 112 de 20 Dezembro de 1973
- Recomendação da Comissão Europeia de 20 de Dezembro de 1974 - JO L 21 de 28 de Janeiro de 1975
- Diretiva 75/268/CEE do Conselho de 28 de Abril de 1975 - JO L 128 de 19 de Maio de 1975
- Regulamento CEE n.º 724/75 do Conselho de 18 de Março de 1975 - JO L 73 de 21 de Março de 1975
- Decisão 75/185/CEE do Conselho de 18 de Março de 1975 - JO L 73 de 21 de Março de 1975
- Resolução do Conselho de 17 de Maio de 1977 - JO C 139 de 13 de Junho de 1977
- Diretiva Comunitária do Conselho de 1 de Fevereiro de 1977 - JO C 24 de 1 de Fevereiro de 1977
- Diretiva Comunitária 79/409/CEE do Conselho de 2 de Abril de 1979 - JO L 103 de 25 de Abril de 1979
- Regulamento CEE n.º 214/79 do Conselho de 6 de Fevereiro de 1979 - JO L 35 de 9 de Fevereiro de 1979
- Decisão 82/72/CEE do Conselho de 3 de Dezembro de 1981 - JO L 38 de 10 de Fevereiro de 1982
- Regulamento CEE n.º 1939/81 do Conselho de 30 de Junho de 1981 - JO L 197 de 20 de Julho de 1981
- Regulamento CEE n.º 1940/81 do Conselho de 30 de Junho de 1981 - JO L 197 de 20 de Julho de 1981
- Regulamento CEE n.º 1940/81 do Conselho de 30 de Junho de 1981 - JO L 197 de 20 de Julho de 1981
- Decisão 82/461/CEE do Conselho de 24 de Junho de 1982 - JO L 210 de Julho de 1982
- Regulamento CEE n.º 3626/82 do Conselho de 3 de Dezembro de 1982 - JO L 384 de 31 de Dezembro de 1982
- Resolução do Conselho de 7 de Fevereiro de 1983 - JO C 46 de 17 de Fevereiro de 1983
- Regulamento CEE n.º 1787/84 do Conselho de 19 de Junho de 1984 - JO L 169 de 28 de Junho de 1984
- Decisão 85/338/CEE do Conselho de 27 de Junho de 1985 - JO L 176 de 6 de Julho de 1985
- Regulamento CEE n.º 2088/85 - do Conselho de 23 de Julho de 1985 - JO L 197 de 27 de Julho de 1985
- Regulamento CEE n.º 3828/85 do Conselho de 20 de Dezembro de 1985 - JO L 372 de 31 de Dezembro de 1985
- Regulamento CEE n.º 3828/85 do Conselho de 20 de Dezembro de 1985 - JO L 372 de 31 de

Dezembro de 1985

- Regulamento CE nº 338/97 do Conselho de 9 de Dezembro de 1996 - JO L 61 de 3 de Março de 1997
- Regulamento CEE nº 3300/86 do Conselho de 27 de Outubro de 1986 - JO L 305 de 31 de Outubro de 1986
- Regulamento CEE nº 3301/86 do Conselho de 27 de Outubro de 1986 - JO L 305 de 31 de Outubro de 1986
- Regulamento CEE nº 1316/86 do Conselho de 22 de Abril de 1986 - JO L 115 de 3 de Maio de 1986
- Acto Único Europeu - JO L 169 de 29 de Junho de 1987
- Resolução 87/C 328/01 do Conselho de 19 de Outubro de 1987 - JO C 328 de 7 de Dezembro de 1987
- Regulamento CEE nº 1760/87 do Conselho de 15 de Junho de 1987 - JO L 167 de 26 de Junho de 1987
- COM 88 381 do Conselho de 16 de Agosto de 1988 - JO C 247 de 21 de Setembro de 1988
- Resolução A 2-179/88 do Parlamento Europeu de 12 de Outubro de 1988 - JO C 290 de 14 de Novembro de 1988
- Regulamento CEE nº 328/88 do Conselho de 2 de Fevereiro de 1988 - JO L 33 de 5 de Fevereiro de 1988
- Regulamento CEE nº 2506/88 do Conselho de 26 de Julho de 1988 - JO L 225 de 15 de Agosto de 1988
- Regulamento CEE nº 797/85 do Conselho de 12 de Março de 1988 - JO L 93 de 30 de Março de 1985
- Regulamento CEE nº 2052/88 do Conselho de 24 de Junho de 1988 - JO L 185 de Julho de 1988
- Regulamento CEE nº 4253/88 do Conselho de 19 de Dezembro de 1988 - JO L 374 de 31 de Dezembro de 1988
- Regulamento CEE nº 4254/88 do Conselho de 19 de Dezembro de 1988 - JO L 374 de 31 de Dezembro de 1988
- Regulamento CEE nº 4255/88 do Conselho de 19 de Dezembro de 1988 - JO L 374 de 31 de Dezembro de 1988
- Regulamento CEE nº 4256/88 do Conselho de 19 de Dezembro de 1988 - JO L 374 de 31 de Dezembro de 1988
- Decisão 89/642/CEE do Conselho de 31 de Outubro de 1989 - JO L 370 de 19 de Dezembro de 1989
- Regulamento CEE nº 1210/90 - do Conselho de 7 de Maio de 1990 - JO L 120 de 11 Maio de 1990
- Decisão 90/150/CEE do Conselho de 22 de Março de 1990 - JO L 81 de 28 de Março de 1990
- COM 90 59 - JO C 195 de 3 de Agosto de 1990
- Comunicação 90/C 196/06 da Comissão - JO C 196 de 4 de Agosto de 1990
- Notificação 90/C 20/03 da Comissão - JO C 20 de 27 de Janeiro de 1990
- Comunicação C(90) 1562/3 da Comissão - JO C 215 de 30 de Agosto de 1990
- Comunicação 90/C 326/05 da Comissão - JO C 326 de 28 de Dezembro de 1990
- Comunicação C(90) 1562/1 da Comissão - JO C 196 de 4 de Agosto de 1990
- Comunicação 90/C 115/03 da Comissão - JO C 115 de 9 de Maio de 1990
- Comunicação 90/C 327/03 da Comissão - JO C 327 de 29 de Dezembro de 1990
- Comunicação 90/C 327/04 da Comissão - JO C 327 de 29 de Dezembro de 1990
- Comunicação 90/C 327/05 da Comissão - JO C 327 de 29 de Dezembro de 1990
- Regulamento CEE nº 3907/91 do Conselho de 19 de Dezembro de 1991 - JO L 370 de 31 de Dezembro de 1991
- COM (91) 27 - JO C 75 20 de Março de 1991
- Regulamento CEE nº 2328/91 do Conselho de 15 de Julho de 1991 - JO L 218 de 6 de Agosto de 1991
- Comunicação 91/C 33/04 da Comissão - JO C 33 de 8 de Fevereiro de 1991
- Comunicação 91/C 33/05 da Comissão - JO C 33 de 8 de Fevereiro de 1991
- Comunicação 91/C 73/14 da Comissão - JO C 73 de 19 de Março de 1991
- Regulamento CEE n.º 2092/91 do Conselho de 24 de Junho de 1991 - JO L 198 de 22 de Julho

- de 1991
- Diretiva 91/676/CEE do Conselho de 12 de Dezembro de 1991 - JO L 375 de 31 de Dezembro de 1991
- Tratado de Maastricht - JO C 191 de 29 de Julho de 1992
- Diretiva 92/43/CEE do Conselho de 21 de Maio de 1992 - JO L 206 de 22 de Julho de 1992
- Regulamento CEE nº 1973/92 do Conselho de 21 de Maio de 1992 - JO L 206 de 22 de Julho de 1992
- Comunicação 92/C 142/04 da Comissão - JO C 142 de 4 de Junho de 1992
- Regulamento CEE nº 2079/92 do Conselho de 30 de Junho de 1992 - JO L 125 de 30 de Julho de 1992
- Regulamento CEE nº 2080/92 do Conselho de 30 de Junho de 1992 - JO L 125 de 30 de Julho de 1992
- Regulamento CEE nº 2078/92 do Conselho de 30 de Junho de 1992 - JO L 125 de 30 de Julho de 1992
- Regulamento CEE nº 2081/92 do Conselho de 14 de Julho de 1992 - JO L 208 de 24 de Julho de 1992
- Resolução 93/C 138/01 do Conselho de 1 de Fevereiro de 1993 - JO C 138 de 17 de Maio de 1993
- Decisão 93/626/CEE do Conselho de 25 de Outubro de 1993 - JO L 309 de 13 de Dezembro de 1993
- Regulamento CEE nº 2085/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993 - JO L 193 de 31 de Julho de 1993
- Regulamento CEE nº 2081/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993 - JO L 193 de 31 de Julho de 1993
- Regulamento CEE nº 2080/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993 - JO L 193 de 31 de Julho de 1993
- Regulamento CEE nº 2083/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993 - JO L 193 de 31 de Julho de 1993
- Regulamento CEE nº 2084/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993 - JO L 193 de 31 de Julho de 1993
- Regulamento CEE nº 2085/93 do Conselho de 20 de Julho de 1993 - JO L 193 de 31 de Julho de 1993
- Comunicação 94/C 180/06 da Comissão - JO C 180 de 1 de Julho de 1994
- Regulamento CEE nº 1164/94 do Conselho de 16 de Maio de 1994 - JO L 130 de 25 de Maio de 1994
- Protocolo nº 6 - JO C 241 de 29 de Agosto de 1994
- Comunicação 94/C 180/04 da Comissão - JO C 180 de 1 de Julho de 1994
- Comunicação 94/C 180/01 da Comissão - JO C 180 de 1 de Julho de 1994
- Comunicação 94/C 180/03 da Comissão - JO C 180 de 1 de Julho de 1994
- Comunicação 94/C 180/05 da Comissão - JO C 180 de 1 de Julho de 1994
- Comunicação 94/C 180/06 da Comissão - JO C 180 de 1 de Julho de 1994
- Comunicação 94/C 180/07 da Comissão - JO C 180 de 1 de Julho de 1994
- Comunicação 94/C 180/08 da Comissão - JO C 180 de 1 de Julho de 1994
- Comunicação 94/C 180/09 da Comissão - JO C 180 de 1 de Julho de 1994
- Comunicação 94/C 180/10 da Comissão - JO C 180 de 1 de Julho de 1994
- Comunicação 94/C 180/11 da Comissão - JO C 180 de 1 de Julho de 1994
- Comunicação 94/C 180/02 da Comissão - JO C 180 de 1 de Julho de 1994
- Comunicação 94/C 180/12 da Comissão - JO C 180 de 1 de Julho de 1994
- Comunicação 94/C 180/13 da Comissão - JO C 180 de 1 de Julho de 1994
- Decisão 94/170/CE do Conselho de 25 de Fevereiro de 1994 - JO L 78 de 22 de Março de 1994
- Tratado de Amesterdão - JO C 340 de 10 de Novembro de 1997
- Regulamento CE nº 950/07 do Conselho de 20 de Maio de 1997 - JO L 142 de 2 de Junho de 1997
- Resolução A4-0347/98 do Parlamento Europeu de 20 de Outubro de 1998 - JO C de 9 de Novembro de 1998

- Regulamento CE nº 1258/1999 do Conselho de 17 Maio de 1999 - JO L 160 de 26 de Junho de 1999
- Regulamento CE nº 1259/1999 do Conselho de 17 Maio de 1999 - JO L 160 de 26 de Junho de 1999
- Regulamento CE nº 1257/99 do Conselho de 17 de Maio de 1999 - JO L 160 de 26 de Junho de 1999
- Regulamento CE nº 1268/99 do Conselho de 21 de Junho de 1999 - JO L 161 de 26 de Junho de 1999
- Regulamento CE nº 1260/99 do Conselho de 21 de Junho de 1999 - JO L 161 de 26 de Junho de 1999
- Regulamento CE nº 1750/1999 da Comissão de 23 de Julho de 1999 - JO L 214 de 13 de Agosto de 1999
- Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho 23 de Outubro de 2000 - JO L 327 de 22 de Dezembro de 2000
- Comunicação 2000/C 143/08 da Comissão - JO C 127 de 5 de Maio de 2000
- Comunicação 2000/C 127/02 da Comissão - JO C 127 de 5 de Maio de 2000
- Comunicação 2000/C 139/05 da Comissão de 14 de Abril de 2000 - JO C 139 de 18 de Maio de 2000
- Comunicação 2000/C 141/04 da Comissão - JO C 141 de 19 de Maio de 2000
- Decisão 2002/554/CE do Conselho de 30 de Março de 2000 - JO L 186 de 15 de Julho de 2002
- Regulamento CE nº 1244/2001 do Conselho de 19 de Junho de 2001 - JO L 173 de 27 de Junho de 2001
- Decisão nº 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Julho de 2002 - JO L 242 de 10 de Setembro de 2002
- Resolução P5_TA(2002)0121 do Conselho e do Parlamento Europeu de 14 de Março de 2002 - JO C 47E de 27 de Fevereiro de 2003
- Regulamento CE nº 1782/2003 do Conselho de 29 de Setembro de 2003 - JO L 270 de Outubro de 2003
- Regulamento CE nº 1783/2003 do Conselho de 29 de Setembro de 2003 - JO L 270 de Outubro de 2003
- Regulamento CE nº 1698/2005 do Conselho de 20 de Setembro de 2005 - JO L 277 de 21 de Outubro de 2005
- Regulamento CE nº 1085/2006 do Conselho de 17 de Julho de 2006 - JO L 210 de Julho de 2006
- Regulamento CE nº 1083/2006 do Conselho de 11 de Julho de 2006 - JO L 210 de 31 de Julho de 2006
- Decisão 2006/702/CE do Conselho de 6 de Outubro de 2006 - JO L 291 de 21 de Outubro de 2006
- Regulamento CE nº 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho de 2006 - JO L 210 de 31 de Julho de 2006
- Decisão 2006/144/CE do Conselho de 20 de Fevereiro de 2006 - JO L 55 de 25 de Fevereiro de 2006
- Regulamento CE nº 1974/2006 da Comissão - JO L 368 de 23 de Dezembro de 2006
- Tratado de Lisboa - JO C 306 de 17 de Dezembro de 2007
- Resolução P6_TA(2007)0195 do Parlamento Europeu de 22 de Maio de 2007 - JO C 102E de 24 de Abril de 2008
- Regulamento CE nº 378/2007 do Conselho de 27 de Março de 2007 - JO L 95 de 5 de Abril de 2007
- Regulamento CE nº 718/2007 da Comissão de 12 de Junho de 2007 - JO L 170 de 29 de Junho de 2007
- Parecer do Comité Económico e Social Europeu - JO C 168 de 20 de Julho de 2007
- Diretiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Junho de 2008 - JO L 164 de 25 de Junho de 2008
- Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de Novembro de 2009 - JO L 20 de 26 de Janeiro de 2010
- Regulamento CE nº 73/2009 do Conselho de 19 de Janeiro de 2009 - JO L 30 de 31 de Janeiro

de 2009

- Regulamento CE n.º 74/2009 do Conselho de 19 de Janeiro de 2009 - JO L 30 de 31 de Janeiro de 2009
- Decisão 2009/61/CE do Conselho de 19 de Janeiro de 2009 - JO L 30 de 31 de Janeiro de 2009
- Resolução P7_TA(2010)0325 do Conselho e do Parlamento Europeu de 21 de Setembro de 2010 - JO C 50E de 21 de Fevereiro de 2012
- Resolução P7_TA(2012)0146 da Comissão Europeia de 20 de Abril de 2012 - JO C 258E de 7 de Março de 2013
- Decisão n.º 1386/2013/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Novembro de 2013 - JO L 354 de 28 de Dezembro de 2013
- Regulamento UE n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013 - JO L 347 de 20 de Dezembro de 2013
- Regulamento UE n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013 - JO L 347 de 20 de Dezembro de 2013
- Regulamento UE n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013 - JO L 347 de 20 de Dezembro de 2013
- Regulamento UE n.º 1299/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de Dezembro de 2013 - JO L 347 de 20 de Dezembro de 2013

Anexo II – Guião de Entrevista

Guião de Entrevista

Introdução: Contextualização das funções desempenhadas atualmente e referência às funções desempenhadas no passado, com pertinência para a temática, de cada um dos entrevistados.

Quais foram as principais implicações da figura ter passado de Plano Zonal a ITI?

Quais foram as implicações da área abrangida pelas medidas agroambientais ter passado de uma classificação biótipo CORINE para ZPE?

Na prática quais são os objetivos da ITI?

Qual é a avaliação genérica que faz da implementação da ITI de Castro Verde?

Quais foram os constrangimentos mais significativos na aplicação da ITI de Castro Verde?

Os tipos de apoio estavam adaptados ao território?

Quais foram os impactos diretos da ITI de Castro Verde nos concelhos por ela abrangidos?

Considera que a ITI de Castro Verde produziu outros impactos para além do setor primário?

Como funcionou a ELA de Castro Verde, nomeadamente a articulação entre as várias entidades envolvidas?

Quais foram as principais prioridades da gestão da ELA de Castro Verde?

Quais foram as ações levadas a cabo para o desenvolvimento destas prioridades?

Em traços gerais como descreveria os beneficiários dos apoios agroambientais da ITI de Castro Verde?

Quais pensa terem sido as principais motivações das candidaturas dos beneficiários aos apoios agroambientais?

Como é que os beneficiários avaliaram a passagem da figura de Plano Zonal para ITI?